

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

DAVID PIOVEZAN PIERIN

DO SOLO CRIADO AO ESTATUTO DA CIDADE
Um Estado da Arte das Discussões sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir
e as Operações Urbanas Consorciadas

CURITIBA
2015

DAVID PIOVEZAN PIERIN

DO SOLO CRIADO AO ESTATUTO DA CIDADE

Um Estado da Arte das Discussões sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir
e as Operações Urbanas Consorciadas

Dissertação apresentada como requisito parcial
à obtenção do grau de Mestre no Programa de
Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de
Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade
Federal do Paraná.

Orientadora: Prof. Dra. Iara Vigo de Lima

CURITIBA
2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. SISTEMA DE BIBLIOTECAS.
CATALOGAÇÃO NA FONTE

Pierin, David Piovezan

Do solo criado ao estatuto da cidade: um estado da arte das discussões sobre a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas consorciadas / David Piovezan Pierin. - 2015.

226 f.

Orientador: Iara Vigo de Lima.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas.

Defesa: Curitiba, 2015.

1. Política urbana. 2. Planejamento urbano. 3. Políticas públicas. I. Lima, Iara Vigo de, 1962- . II. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. III. Título.

CDD 307.76

TERMO DE APROVAÇÃO

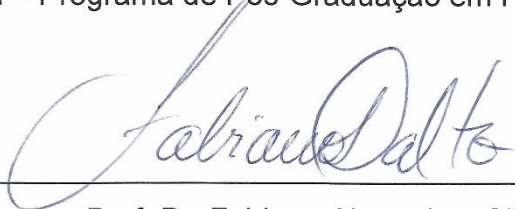
DAVID PIOVEZAN PIERIN

DO SOLO CRIADO AO ESTATUTO DA CIDADE: UM ESTADO DA ARTE DAS
DISCUSSÕES SOBRE A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E AS
OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

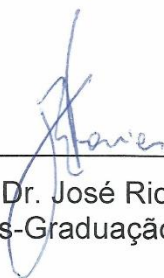
Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais
Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora.



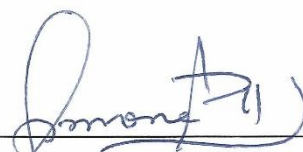
Profª Drª Lara Vigo de Lima
Orientadora – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPR



Prof. Dr. Fabiano Abranches Silva Dalto
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPR



Prof. Dr. José Ricardo Vargas de Faria
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPR



Profª Drª Simone Aparecida Polli
UFPR

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não é fruto apenas de minha dedicação, mas também do apoio de várias pessoas que, de algum modo, contribuíram para seu desenvolvimento.

Agradeço aos professores do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, cujas disciplinas me ajudaram a definir o caminho de pesquisa e a melhor forma de buscar os objetivos do trabalho.

Aos professores que participaram da banca de avaliação, agradeço pelos comentários, pelas críticas e pelas observações que levaram às correções mais do que necessárias para o resultado final aqui apresentado. Ao professor Dr. José Ricardo agradeço os comentários sobre o potencial teórico do desenvolvimento do tema que podem contribuir para um melhor entendimento sobre políticas públicas urbanas. Ao professor Dr. Fabiano Dalto devo agradecer a oportunidade que me deu ainda em 2013, antes mesmo de ingressar no Programa, de participar de sua disciplina, além da sugestão de revisar a ordem dos capítulos deste trabalho, o que tornou a apresentação das idéias mais clara. À professora Dra. Simone Polli, arquiteta como eu, agradeço o empenho interdisciplinar de conciliar dois ramos de conhecimento especializado na leitura do trabalho e nos apontamentos a respeito do capítulo mais teórico, além das lacunas que não consegui identificar na leitura dos trabalhos.

À minha orientadora, professora Dra. Iara Vigo, devo especial agradecimento por todo o tempo destinado à leitura dos textos incompletos, desconexos e desorganizados que todo início dos meus trabalhos produz. O refinamento deste estudo foi possível com as sugestões e correções de rumo apresentados pela professora Iara, com quem divido todos os aspectos positivos aqui presentes. As falhas e problemas, é claro!, mantenho comigo.

Agradeço aos meus pais pelo apoio e pelo esforço de todos os anos que dedicaram à minha formação, sem o qual não estaria aqui concluindo este texto. Por fim, e especialmente, agradeço imensamente à minha esposa, que me apoiou durante os 30 meses de curso, sobretudo nos últimos sete meses de elaboração desta dissertação, cuja dedicação quase exclusiva só foi possível por todo o seu suporte.

*A primeira lei da economia é a escassez; a primeira lei da política
é ignorar a primeira lei da economia.*
Thomas Sowell

RESUMO

Este trabalho estuda dois dos instrumentos urbanísticos regulamentados pelo Estatuto da Cidade: a Outorga Onerosa do Direito de Construir e as Operações Urbanas Consorciadas. Com o objetivo de definir um estado da arte das discussões sobre os instrumentos, foram realizadas análises críticas de proveniência, de valor interno e de interpretação. A análise de proveniência define os trabalhos-referência e identifica as perspectivas teóricas e econômicas que fundamentam os trabalhos. As análises de valor interno e de interpretação focam essas perspectivas de modo a aprofundar as discussões realizadas na revisão bibliográfica desde a conceituação inicial do Solo Criado na década de 1970, que estabelece o mecanismo básico de funcionamento dos dois instrumentos, até os trabalhos mais recentes da bibliografia que abordam os resultados de sua implementação. A metodologia utilizada permitiu a reunião dos principais trabalhos, identificar a ênfase e a perspectiva teórica dos mesmos, bem como verificar algumas lacunas que merecem maior aprofundamento. Entre as conclusões, destaca-se a ênfase dada aos instrumentos como forma de recuperação da valorização imobiliária, embora sua origem e sua função estejam mais relacionadas com empecilhos ao desenvolvimento urbano. Apesar de não estar entre os objetivos específicos do estudo, o compêndio relata a história do desenvolvimento dos instrumentos abordados com base nas perspectivas utilizadas nos trabalhos técnicos e acadêmicos e se insere como um capítulo da história do desenvolvimento de políticas públicas em geral e de sua implementação.

Palavras-chave: Outorga Onerosa do Direito de Construir; Operação Urbana Consorciada; Solo Criado; Estatuto da Cidade; Política Urbana

ABSTRACT

This work studies two urban instruments that are regulated by the City Statute: the Onerous Granting of Legal Land Use Change and the Urban Operation Consortium. Critical analyses of provenance, of internal value and interpretation are pursued in order to establish a state of the art. The analysis of provenance defines the bibliographical reference and identifies the economic-theoretical perspectives that served as their foundation. The analyses of internal value and interpretation focus on these perspectives in order to improve the understanding of the arguments identified in the bibliographical review that comprises the works regarding the issue from the "Created Soil", which emerged in the 1970's and set up the basic functioning mechanism of the two instruments, to the most recent works that approach the achievement of their implementation. Following the methodology adopted, this dissertation resulted in a compendium of the main works, their theoretical perspectives and emphases, and raised some fundamental questions that should be addressed. Among the final considerations, it should be highlighted the emphasis given to the value capture related to the instruments possibilities, although their origin and function are related to urban development charges. The history of the instruments' development according to their theoretical perspectives, despite not being among the specific objectives, is comprised by the compendium, which presents, alike, a chapter of the history of public policies in general and practices related to them.

Key-words: Onerous Granting of Legal Land Use Change; Urban Operation Consortium; Created Soil; City Statute; Urban Policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1-1: Metodologia de Pesquisa e Análise.	18
Figura 2-1: Parâmetros Construtivos.....	23
Figura 2-2: Transferência de Potencial Construtivo	25
Figura 3-1: Preços dos Terrenos e Apartamentos em relação a 1969	55
Figura 3-2: Componentes do Valor do Solo Urbano e de Mais-Valias Fundiárias....	74
Figura 4-1: Utilização do Solo Criado via Transferência de Potencial	124

LISTA DE QUADROS

Quadro 4-1: Evolução dos Conceitos e Instrumentos	114
Quadro 4-2: Síntese das Propostas Semelhantes ao Solo Criado	157
Quadro 4-3: Noções de Operações Urbanas entre 1976 e 1985	163

LISTA DE SIGLAS

BNH	- Banco Nacional da Habitação
CEPAC	- Certificado de Compra de Potencial de Construção
CEPAM	- Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal
CNLU	- Comissão Normativa de Legislação Urbanística
CNPU	- Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
CURA	- Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada
EC	- Estatuto da Cidade
FAU	- Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
GEGRAN	- Grupo Executivo da Grande São Paulo
GESVAT	- Gestão Social da Valorização da Terra
FUNAPS	- Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal
HIS	- Habitação de Interesse Social
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	- Imposto Predial e Territorial Urbano
MNRU	- Movimento Nacional pela Reforma Urbana
PPP	- Parceria Público-Privada
VGv	- Valor Geral de Vendas
OI	- Operação Interligada
OMS	- Organização Mundial da Saúde
OODC	- Outorga Onerosa do Direito de Construir
OU	- Operação Urbana
OUC	- Operação Urbana Consorciada

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS NO ESTATUTO DA CIDADE.....	21
2.1	OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR	22
2.2	OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS	28
3	PERSPECTIVAS TEÓRICAS	30
3.1	A ECONOMIA DO BEM-ESTAR E AS EXTERNALIDADES	32
3.1.1	Modelos de Equilíbrio e de Bem Estar Social	33
3.1.2	Economia Urbana	35
3.1.3	Falhas de Mercado ou Falhas de Modelo?.....	38
3.1.4	Engenharia dos Modelos da Engenharia Econômica	44
3.1.5	O Solo Criado como Taxa de Desenvolvimento	48
3.2	HENRY GEORGE E O IMPOSTO ÚNICO	54
3.2.1	A Filosofia Política de Henry George.....	56
3.2.2	A Taxação da Renda da Terra	61
3.2.3	Problemas Teóricos da Perspectiva Georgista.....	66
3.2.4	Henry George e as Cidades	69
3.2.5	Os Instrumentos Urbanos sob a Ótica Georgista	73
3.3	PERSPECTIVAS MARXISTAS.....	79
3.3.1	A Renda da Terra em Karl Marx.....	81
3.3.2	Interpretações Marxistas sobre o Preço e a Renda da Terra Urbana	88
3.3.3	A Renda como categoria da Mais-Valia.....	98
4	DESENVOLVIMENTO E DEBATE DOS CONCEITOS ENVOLVIDOS	113
4.1	O SOLO CRIADO	115
4.1.1	Do Solo Criado à Outorga Onerosa do Direito de Construir	152
4.2	OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS	160
4.2.1	Das Operações Urbanas às Consorciadas.....	187
5	LACUNAS E TEMAS COMPLEMENTARES	194
5.1	TAXAS DE DESENVOLVIMENTO	195
5.2	LIMITAÇÕES DO ZONEAMENTO E OS PREÇOS IMOBILIÁRIOS	200
5.3	CAPACIDADE DE SUPORTE DA INFRAESTRUTURA URBANA	203
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	207
7	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	214

1 INTRODUÇÃO

Alguns instrumentos urbanísticos presentes na política urbana nacional, regulamentada pela Lei 10.257 de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, possuem um histórico rico e complexo, cujo desenvolvimento faz parte da própria história do planejamento urbano brasileiro. A evolução dos conceitos iniciais até a regulamentação dos instrumentos apresenta características do processo de desenho de políticas públicas que merecem destaque: com suas nuances, mudanças de rumos, de abordagem e de conceituação, bem como as janelas de oportunidade para a regulamentação e sua implementação.

Este trabalho aborda o desenho e a evolução dos instrumentos urbanísticos da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e das Operações Urbanas Consorciadas (OUC), regulamentados pelo Estatuto da Cidade (EC). Os dois instrumentos evoluíram a partir das discussões iniciais das décadas de 1960 e 1970, com respeito à dinâmica imobiliária presente na forte expansão urbana do período. Em especial, o desenvolvimento do conceito de Solo Criado na década de 1970 agregou as preocupações da época e balizou os mecanismos utilizados nos dois instrumentos aqui explorados. Compreender o desenvolvimento desse conceito esclarece os objetivos buscados pelos instrumentos e as suas limitações, em especial quando o contexto urbano de seu desenvolvimento é explorado.

O crescimento urbano ocorrido no Brasil, em especial após 1950, com características de concentração espacial nas capitais, criou uma série de demandas em infraestrutura, entre outros efeitos relacionados à economia urbana. A população urbana brasileira atingiu o índice de 84% segundo o Censo de 2010, elaborado pelo IBGE, o que abrange um total superior a 160 milhões de habitantes. O Paraná, no mesmo censo, apresentou um índice um pouco superior, da ordem de 85%. Na década de 1960, contudo, a população urbana brasileira compreendia menos da metade da população total, com cerca de 45% dos brasileiros morando em áreas urbanas. No Paraná, naquela década, esse percentual era ainda menor, com cerca de 30% de sua população morando em cidades ou distritos urbanos (IBGE, 2010).

Ao longo destes últimos 50 anos muitas cidades brasileiras, principalmente as cidades constituintes de regiões metropolitanas, encararam mudanças drásticas

não apenas em grau, mas em natureza. Muitas outras cidades surgiram nesse período e têm enfrentado desafios semelhantes aos das grandes cidades. Nesse contexto, políticas públicas nacionais, estaduais e locais têm sido formuladas para enfrentar os problemas de precariedade de infraestrutura, problemas ambientais e de falta de moradia adequada para uma grande parcela da população. A falta de condições sanitárias, de qualidade ambiental, de infraestrutura urbana, o déficit habitacional, a má alocação de recursos – principalmente do espaço urbano e de sua estrutura viária –, são alguns dos exemplos de problemas focados por essas políticas.

A Constituição Brasileira de 1988 introduziu dois artigos relacionados à política de desenvolvimento urbano que visam suprir os municípios com instrumentos fiscais, regulatórios e jurídicos para tratar dos problemas enfrentados, em especial a falta de moradia digna e os problemas ambientais. O Estatuto da Cidade, que regulamenta os dois artigos constitucionais, tem como objetivos principais estabelecer os critérios que regulam a propriedade urbana e o desenvolvimento de suas funções sociais. Para isso, coloca como diretrizes, entre outras: a garantia do direito a cidades sustentáveis, o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais.

O escopo do Estatuto da Cidade é audacioso e aos municípios foi deixada uma grande responsabilidade com relação à solução dos problemas e a resposta às exigências postas pela regulamentação federal, sem considerar outras esferas de intervenção e financiamento como educação, saúde e segurança. Todos os serviços a serem supridos pelos municípios demandam financiamento, controle, planejamento, gestão e transparência. Além disso, o caráter espacialmente denso das aglomerações urbanas e o formato das instituições contribuem para a geração de efeitos de vizinhança das atividades privadas e das próprias intervenções, o que demanda instrumentos que busquem reduzir seus impactos – como é o caso dos dois instrumentos abordados neste trabalho.

Os objetivos do EC também não são poucos; entre eles, e diretamente relacionados ao tema desta pesquisa, destacam-se os mecanismos que buscam

evitar a incompatibilidade do uso e da ocupação do solo urbano em relação à infraestrutura e aos usos correntes; a deterioração de áreas urbanizadas; a justa distribuição dos benefícios e dos ônus do processo de urbanização e a recuperação do valor investido pelo poder público que tenha resultado em valorização imobiliária.

Dentre os objetivos da política urbana, três merecem mais atenção por sua relação direta com os instrumentos aqui trabalhados: a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

Os dois instrumentos se relacionam com o cumprimento desses objetivos e das diretrizes presentes no EC. No entanto, existem discussões acerca de seu poder em alcançar os objetivos e até mesmo se eles realmente se dirigem aos mesmos. A literatura que trata da OODC e das OUCs, não somente os trabalhos estritamente teóricos, mas também as abordagens empíricas, apresenta diferentes perspectivas que muitas vezes se contradizem. A característica complexa da dinâmica da produção e ocupação do espaço urbano contribui para os diferentes pontos de vista sobre como o processo ocorre e sobre os meios de intervenção que resultem em melhores resultados. Analisar as diversas abordagens teóricas utilizadas para apresentar e analisar os instrumentos possui como potencial o estudo conjunto e generalista das ideias, fundamentos e conceitos presentes.

O objetivo principal deste trabalho é apresentar um **estado da arte** das discussões sobre os instrumentos da OODC e das OUCs com relação aos fundamentos teóricos e econômicos utilizados para sua fundamentação e conceituação.

Estudos relacionados aos possíveis e pretendidos resultados dos instrumentos, bem como estudos de caso são comuns na literatura, no entanto, discussões conceituais acerca dos fundamentos teóricos que embasam esses estudos, realizadas em conjunto e contraposição, ainda são escassas. Da mesma forma, os trabalhos que investigam o tema se concentram em uma perspectiva teórica e contam a história específica do seu objeto de análise, sem a utilização de perspectivas alternativas para evidenciar as diferenças, similaridades e

contradições. A realização de um compêndio sobre esses trabalhos, com a reunião das principais teorias e metodologias utilizadas, visa apresentar um estado da arte sobre as discussões relacionadas aos instrumentos. Esse conjunto tem como possibilidade a apresentação geral do tema e das lacunas ainda não trabalhadas com maior profundidade, que podem ser integradas aos estudos com novas perspectivas e contribuições para o debate de ideias.

A revisão bibliográfica apresenta os principais trabalhos utilizados como fonte de pesquisa teórica sobre os instrumentos, os quais são classificados com respeito aos conceitos e perspectivas teóricas utilizadas. A discussão sobre os fundamentos teóricos visa complementar a revisão bibliográfica e apontar as potencialidades, deficiências e lacunas dessas discussões. O desenho desse estado da arte observa vieses das análises, contradições com respeito à interpretação dos conceitos e dos resultados almejados pelos instrumentos de acordo com a perspectiva utilizada.

O estudo dos fundamentos econômicos e a história das discussões acerca desses temas elucida o caminho percorrido desde o desenvolvimento dos conceitos iniciais até seus objetivos relacionados. Além disso, os próprios trabalhos contam um pouco da história sobre o entendimento da dinâmica da produção do espaço urbano e sobre o impacto dos meios políticos propostos para sua regulação. Em menor grau, mas como possível contribuição adicional, o desenho, a evolução e a regulamentação de políticas públicas também são apresentados.

Tendo em vista o objetivo principal e o conteúdo a ser analisado, os objetivos específicos do trabalho são:

- caracterizar as linhas de estudo sobre o desenvolvimento dos instrumentos a partir das perspectivas teóricas encontradas;
- analisar os fundamentos utilizados como argumentos teóricos e técnicos para a implementação dos instrumentos urbanísticos;
- compreender os conceitos e definições utilizados como fundamentos dos instrumentos de recuperação da valorização imobiliária decorrente de intervenções públicas, bem como do financiamento dessas ações;
- apresentar as discussões dos conceitos sob as diferentes perspectivas teóricas, suas contribuições, críticas, conflitos e polêmicas – de modo a

contextualizar a origem do problema, elucidar os pontos de conflito e identificar as possíveis lacunas que possam ser preenchidas com estudos alternativos mais aprofundados;

Para alcançar os objetivos propostos de maneira estruturada, este estudo reúne, de forma sistemática, as principais referências bibliográficas utilizadas para a abordagem do tema. Os trabalhos reunidos apresentam o nível do debate acerca dos instrumentos até o momento, como visam as pesquisas de caráter bibliográfico. Nas palavras de Soares e Maciel (2000), essas pesquisas, com o objetivo de inventariar e sistematizar a produção em determinada área de conhecimento são:

[...] sem dúvida, de grande importância, pois pesquisas desse tipo é que podem conduzir à plena compreensão do estado atingido pelo conhecimento a respeito de determinado tema, sua amplitude, tendências teóricas, vertentes metodológicas (SOARES e MACIEL, 2000, p. 9).

A preocupação com o formato de pesquisa conduzido focou os resultados já alcançados na área, mas também as lacunas que ainda necessitam maior compreensão e análise. Como complementam as pesquisadoras:

[...] essa compreensão do estado do conhecimento sobre um tema, em determinado momento, é necessária no processo de evolução da ciência, a fim de que se ordene periodicamente o conjunto de informações e resultados já obtidos, ordenação que permita a indicação das possibilidades de integração de diferentes perspectivas, aparentemente autônomas, a identificação de duplicações ou contradições e a determinação de lacunas ou vieses (SOARES e MACIEL, 2000, p. 9).

Trabalhos que compreendem o estado da arte geralmente definem o universo de análise como "a produção do conhecimento em uma determinada área de conhecimento em teses de doutorado, dissertações de mestrado, artigos de periódicos e publicações" (ROMANOWSKI e ENS, 2006, p. 39). Este trabalho possui um escopo diferenciado do padrão em decorrência do objetivo da pesquisa acerca das fundamentações teóricas e econômicas dos conceitos utilizados e visou, utilizando as palavras de Romanowski e Ens (2006, p. 39), não somente "identificar a produção, mas analisá-la, categorizá-la e revelar os múltiplos enfoques e perspectivas".

Para a definição do universo de pesquisa e do período de produção dos trabalhos, a avaliação das referências levou em consideração a importância dos autores, sobretudo aqueles envolvidos nos processos de elaboração dos instrumentos e em sua conceituação, bem como os textos mais citados na literatura técnica. Para a formação desse escopo, foi realizada uma primeira revisão da bibliografia. Esse caminho foi balizado pela proposta de Serra (2006) sobre a elaboração de pesquisas no campo específico da arquitetura e do urbanismo. Para o autor, a revisão e a discussão do material técnico são necessárias porque "pode ocorrer que a posição dos autores não seja coincidente sobre determinado aspecto, ou mesmo que seja um pouco diferente ou completamente contraditória" (SERRA, 2006, p. 175). Nesse sentido, complementa o autor,

[...] o pesquisador precisa conhecer com rigor e precisão [...] a situação do conhecimento naquele momento sobre o assunto que o ocupa e os conflitos eventualmente existentes. Em segundo lugar, é a discussão das diversas posições, assumindo uma delas, ou rejeitando todas e explicando criteriosamente por que o fez, que consolida as bases da pesquisa e permite o avanço seguro para a base empírica (SERRA, 2006, p. 175).

Esse caminho é necessário pelo fato de que "quem está se propondo a acrescentar algum conhecimento sobre um assunto - objetivo geral de qualquer pesquisa - é de importância basilar conhecer e explicitar o estado da arte naquela área e sobre aquele assunto" (SERRA, 2006, p. 177).

Sabendo-se, então, que trabalhos da área buscam modificações espaciais com instrumentos de intervenção física e regulatória, fortemente lastreados por teorias e conceitos previamente investigados e aceitos, pode-se argumentar que a revisão bibliográfica indica o caminho para encontrar os principais textos de referência e sua base conceitual, principalmente nos trabalhos de técnicos que propuseram ou de algum modo estiveram envolvidos na elaboração dos instrumentos. Outro aspecto que reforça esse ponto é o fato de os trabalhos utilizarem predominantemente as perspectivas mais relacionadas aos temas e a crítica a outras abordagens, de acordo com uma análise criteriosa sobre a adequação dos instrumentos para com os objetivos a serem alcançados.

Com isso, à medida que a revisão básica de literatura sobre os instrumentos urbanísticos progrediu, percebeu-se que o tema, os conceitos e os fundamentos

utilizados começaram a se tornar repetitivos. Esse fato se relaciona com o próprio método, cujo processo é, nas palavras de Serra (2006, p. 178), "convergente e tende a se esgotar". O estado da arte da conceituação foi se definindo e convergindo: o recorte necessário, adequado e suficiente da documentação foi delimitado.

Após a definição do escopo teórico organizado e do período de análise dos textos, a compilação foi realizada a partir das análises críticas de proveniência, de interpretação e de valor interno do conteúdo, para utilizar os conceitos definidos em Marconi e Lakatos (2003, p. 49):

Na **Análise de Proveniência** foram identificados os fundamentos teóricos que embasam os conceitos envolvidos e que permeiam a série de estudos. A proposta de encontrar as perspectivas teóricas principais utilizadas no universo de análise objetiva reunir o material a ser estudado de acordo com a Interpretação e o Valor Interno das teorias enquanto base para o estudo dos instrumentos urbanísticos. Com a fundamentação teórica identificada, a interpretação dos instrumentos, de acordo com as perspectivas, pode ser realizada de modo mais profundo.

A **Análise de Interpretação** tem como foco as perspectivas teóricas e a construção de seus conceitos, principalmente aqueles envolvidos nas discussões acerca da recuperação da valorização imobiliária - tema mais enfatizado nos trabalhos mais recentes sobre os instrumentos -, bem como das discussões sobre taxas de desenvolvimento e de outras políticas públicas urbanas semelhantes. Para tanto, foram relacionadas a esse estudo as circunstâncias históricas da formulação das teorias e sua influência.

Na **Análise do Valor Interno** do conteúdo são apresentados os embates teóricos acerca dos fundamentos econômicos das perspectivas utilizadas no material técnico compilado. As potencialidades, os obstáculos, as críticas e as ideias principais que fundamentam as perspectivas são apresentadas, dentro das limitações deste trabalho, de modo a apresentar de forma sintética como os conceitos presentes na revisão bibliográfica são trabalhados dentro do escopo teórico.

Pretende-se, desse modo, não apenas apresentar de forma geral a base conceitual que fundamenta os trabalhos de referência sobre os instrumentos urbanísticos, mas, com isso, delinear as lacunas sobre os temas, que podem ser provenientes da eventual utilização inadequada de conceitos na interpretação dos fenômenos envolvidos, como na formulação e na implementação, bem como as lacunas sobre os diferentes objetivos e impactos dessas políticas públicas. Os procedimentos metodológicos propostos para construir esse estado da arte são apresentados na **Figura 1-1**:

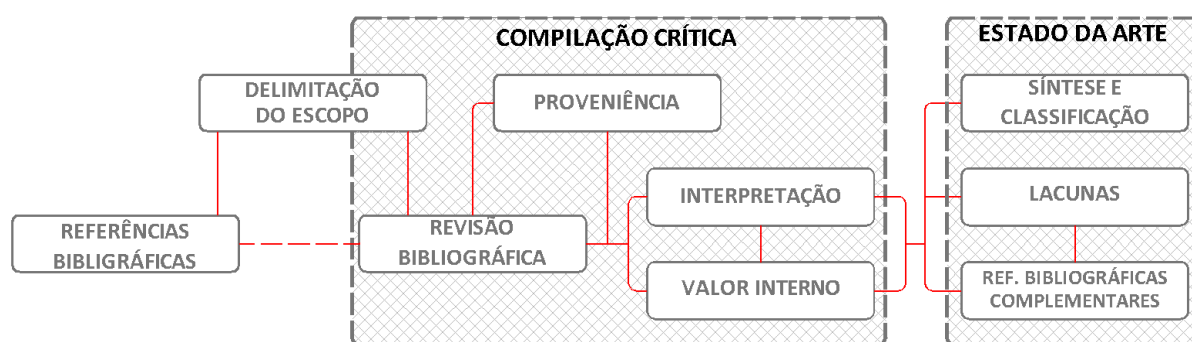


Figura 1-1: Metodologia de Pesquisa e Análise.
Fonte: elaborada pelo autor

Com a compilação crítica e a reunião das lacunas da revisão bibliográfica encontradas, um estado da arte dos trabalhos referenciais para a abordagem dos instrumentos e das discussões acerca dos conceitos e fundamentos teóricos pode ser apresentado de maneira sintética.

A história do desenvolvimento dos instrumentos, desde os conceitos iniciais até a sua regulamentação no EC não é um dos objetivos específicos deste trabalho, entretanto, a própria metodologia utilizada contribui com a sua apresentação. A apresentação da história da construção também evidencia o caminho das políticas públicas e de suas características intrínsecas.

Para chegar ao produto pretendido de maneira compreensível e sintética, este trabalho está dividido, além desta **Introdução**, em quatro capítulos de desenvolvimento:

No **Capítulo Segundo** são apresentados e explicados os instrumentos que são objeto de análise para contextualização do problema, tais como estão

regulamentados no EC. Os objetivos, a forma de aplicação e uma breve conceituação fazem parte da contextualização do objeto de análise para uma melhor apreciação e compreensão do tema desenvolvido nos capítulos seguintes.

O **Capítulo Terceiro** traz a discussão acerca das perspectivas teóricas utilizadas na bibliografia básica. As análises críticas de Interpretação e de Valor Interno correspondem ao vínculo entre os fundamentos teóricos e sua utilização nos trabalhos de referência. As perspectivas teóricas predominantes utilizadas para explicar o desenvolvimento dos instrumentos e seus possíveis resultados foram classificadas em três grandes escolas teóricas: a perspectiva neoclássica do equilíbrio e do bem-estar social, a perspectiva influenciada pelos trabalhos de Henry George e a perspectiva embasada nos trabalhos de Karl Marx e posteriores trabalhos marxistas focados no fenômeno urbano.

A partir da leitura das perspectivas teóricas utilizadas pelos textos de referência, bem como da apresentação sintética das críticas e embates teóricos, o universo de análise pode ser contextualizado e compreendido de forma mais ampla. Como resultado das discussões, foram identificados problemas de interpretação e de utilização dessas teorias, bem como suas potencialidades. Além dessas contribuições, a leitura das perspectivas evidenciou lacunas que merecem maior aprofundamento e que são trabalhadas no **Capítulo Quinto**.

É importante salientar que a identificação das perspectivas foi realizada a partir da leitura e identificação dos principais trabalhos de referência sobre a OODC e a OUC. A apresentação das perspectivas teóricas no Capítulo Terceiro tem como função embasar a leitura da revisão bibliográfica, cujos fundamentos integrados e já presentes facilitam a identificação dos pontos positivos, dos problemas e das lacunas nos textos.

O **Quarto Capítulo** tem como escopo a revisão bibliográfica básica e a identificação dos fundamentos teóricos e econômicos dos principais textos de referência sobre os instrumentos. Para alcançar esse resultado, foi realizada Análise Crítica de Proveniência. O produto desse Capítulo é a definição dos principais trabalhos que tratam dos temas e a história do desenvolvimento dos instrumentos

urbanísticos a partir da definição de Solo Criado e das preocupações gerais com a metropolização e com a expansão urbana.

O **Capítulo Quinto** faz a discussão das lacunas identificadas nos temas estudados, de acordo com as abordagens metodológicas definidas na revisão bibliográfica. Análises sobre políticas urbanas internacionais que se assemelham aos instrumentos brasileiros são apontadas como referências complementares que possibilitam o aprofundamento das discussões, cuja exploração teórica possui como potencial melhor entendimento dos impactos, positivos e negativos, da política urbana brasileira.

Por fim, nas **Considerações Finais** é realizada apresentação sintética e resumida sobre o desenvolvimento do trabalho e de sua limitação. Não existe a pretensão de esgotar o tema e a riqueza encontrada no material analisado demonstra que alternativos entendimentos podem ser apresentados sob diferentes bases conceituais e teóricas. A contribuição deste estudo pretende ser o de apresentar um estado da arte que reúne essas interpretações distintas e que possa ser complementado, servindo de compêndio dos principais trabalhos já realizados na área até o momento.

2 INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS NO ESTATUTO DA CIDADE

Neste capítulo são apresentados e explicados os instrumentos urbanísticos da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e das Operações Urbanas Consorciadas (OUC). A apresentação sucinta dos instrumentos regulamentados no Estatuto da Cidade abre a discussão do desenvolvimento e da evolução dos instrumentos em seu modo de planejamento, implementação e gestão. Os instrumentos são caracterizados, contextualizados e suas principais metas são apresentadas conforme a regulamentação vigente. A compreensão do funcionamento dos instrumentos regulamentados permite uma melhor apreensão sobre o resultado final da história de debates em torno dos conceitos e das regulamentações. Embora não possam ser caracterizados como o produto ideal da evolução das discussões, contextualizam e marcam os limites das propostas e da evolução dos primeiros conceitos e programas antecedentes ao Estatuto da Cidade. A evolução das discussões, a contextualização dos debates e o material classificado da bibliografia básica são apresentados no **Capítulo Quarto**.

2.1 OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

O desenvolvimento dos processos, técnicas e materiais construtivos permitiu melhor aproveitamento dos insumos necessários para a produção do espaço, em especial da terra urbana. As possibilidades e alternativas de utilização cada vez mais intensa dos terrenos com a verticalização e a utilização do subsolo propiciaram densidades demográficas maiores, maior concentração de atividades comerciais, maior tráfego de pessoas e veículos e, relativamente, menor dispersão urbana. Um número crescente de moradias, comércio e serviços pôde ser acomodado em um espaço mais concentrado, gerando economia na implantação de infraestrutura básica como redes de água potável e coleta de esgoto, menores distâncias a serem percorridas em comparação com a mesma população dispersa e em menor densidade e a maior proximidade da oferta dos serviços urbanos. Em contrapartida, maiores densidades representam uma "sobrecarga sobre a infraestrutura técnica e social, eventualmente exigindo muitos investimentos públicos adicionais" (SOUZA, 2002, p. 235).

Para tratar essa questão, foi desenvolvido na década de 1970 o conceito de Solo Criado, que, em termos gerais, é o espaço produzido a partir da verticalização, seja acima do nível do solo ou abaixo do mesmo. Toda construção que não estivesse em contato com o solo, como construções térreas, seria considerada, quando da utilização do conceito, criação de solo. A construção desse conceito será trabalhada com maior profundidade nos próximos capítulos, por ora, basta colocar que, do ponto de vista da legislação e do planejamento urbano, Solo Criado é todo espaço produzido que exceder um coeficiente de aproveitamento do terreno definido em lei.

Coeficientes de aproveitamento estabelecem que os proprietários de terrenos dentro de perímetros definidos em lei possuem o direito de construir a área proporcional às suas propriedades e coeficientes regulamentados para a zona em que se encontram. Caso o coeficiente de aproveitamento seja igual a um, o proprietário detém o *direito de construir* área igual à área do terreno; caso seja de dois, duas vezes a área e assim progressivamente. A esse coeficiente, ou *potencial construtivo* como também é tratado, somam-se como instrumentos de planejamento urbano a *taxa de ocupação máxima*, a *área permeável mínima* e outros critérios

como limites em altura e afastamentos das divisas. Com os parâmetros definidos, é possível calcular as densidades construtivas máximas e as áreas mínimas permeáveis dentro de cada zona urbana. O propósito desses limitadores é, de acordo com a legislação e a técnica urbanística, não sobrecarregar a infraestrutura urbana instalada. A **Figura 2-1** apresenta a característica básica de três parâmetros construtivos que formam a base da regulamentação dos instrumentos da OODC e da OUC.

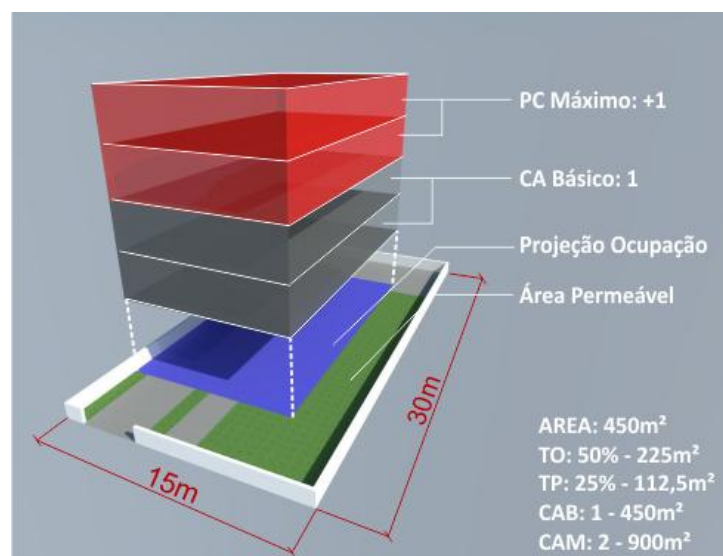


Figura 2-1: Parâmetros Construtivos

Fonte: elaborada pelo autor

Utilizando o exemplo da **Figura 2-1**, a *taxa de ocupação* (TO) é a relação entre a área do terreno e a área que pode ser ocupada em sua superfície, ou seja, se um terreno possuir 450m² e a taxa de ocupação for igual a 50%, é possível edificar sobre uma área de 225m².

A *área permeável mínima*, ou *taxa de permeabilidade* (TP) é a área a ser mantida obrigatoriamente sem nenhuma construção ou revestimento impermeável, como calçadas ou coberturas, com o propósito de reduzir a sobrecarga na rede de drenagem pluvial e nos corpos receptores. No caso ilustrado, com 25% de TP, a área em verde deve ser de, no mínimo, 112,5m².

Além dessa definição mínima de parâmetros de desenho urbano, Ambrosis (1999, p. 276-7), ao tratar do Solo Criado, apresenta outros três instrumentos urbanísticos que podem ser instituídos para o planejamento do uso e da ocupação

do solo urbano: o *coeficiente de aproveitamento único*, a *transferência do direito de construir* e a *proporcionalidade entre áreas construídas e áreas de uso público*.

O *coeficiente construtivo único* significa que todos os proprietários possuem o mesmo e único direito de construir vinculado às suas propriedades urbanas. Existe a definição de apenas um coeficiente para todo um território urbano. Esse parâmetro é uma forma de estabelecer equidade no direito de propriedade urbana, pois terrenos situados em zonas com diferentes coeficientes apresentam disparidades de valores, fortemente influenciados pela menor ou maior restrição derivada do zoneamento. Mantendo-se os coeficientes iguais para todas as diferentes zonas, não haveria tamanha diferenciação de valores criada artificialmente pela legislação desigual que premia certos proprietários ao mesmo tempo em que restringe outros.

A existência desse coeficiente básico não significa que não é possível construir mais área que a fixada pelo coeficiente. De acordo com as definições do EC, mais potencial construtivo pode ser adquirido do poder público via OODC, contraprestação ou cessão de outras áreas de valor equivalente, bem como de outros proprietários via transferência de potencial construtivo. Dessa forma, o zoneamento não precisa ser alterado e continua presente estabelecendo *coeficientes construtivos máximos* (CAM) para cada zona baseados na capacidade de suporte da infraestrutura, como descreve o parágrafo terceiro do artigo 28 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2002). A possibilidade de maior edificação permissível mediante transferência ou aquisição de potencial construtivo adicional ao coeficiente básico é o que foi caracterizado em lei como Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).

De acordo com o EC, os municípios podem estabelecer *coeficientes de aproveitamento básico* (CAB) vinculados ao direito de propriedade de um terreno. Conforme o exemplo da **Figura 2-1**, o CAB igual a um permite a construção de 450m² e o CAM igual a dois significa que é possível adquirir potencial construtivo adicional de 450m² para alcançar o máximo de utilização permitida na zona urbana, como representado pelos blocos em vermelho na ilustração.

A *transferência do direito de construir* é outro aspecto importante do instrumento, como considerado por Ambrosis (1999). Dada a capacidade da infraestrutura urbana considerada pelo planejador em uma zona urbana, edificações de caráter histórico e áreas com potencialidades ambientais recebem o incentivo de

manterem-se preservadas com a possibilidade de transferência de seu potencial construtivo para outros terrenos. A **Figura 2-2** apresenta uma ilustração da transferência de potencial construtivo com a implantação de uma praça na subdivisão de uma gleba, representada pelo perímetro amarelo tracejado.



Figura 2-2: Transferência de Potencial Construtivo

Fonte: elaborada pelo autor

A **Figura 2-2** acima procura ilustrar um caso em que o proprietário da gleba representada faz a doação da área para a implantação de uma praça, de infraestrutura viária e de uma área de preservação em troca da transferência do potencial construtivo a ser utilizado para as edificações implantadas na área remanescente. As edificações representadas pela cor branca são o espaço construído proporcional ao *coeficiente de aproveitamento básico*, neste caso igual a um; a cor vermelha representa a aquisição de potencial construtivo via OODC e a cor verde a *transferência do coeficiente básico* da área doada para os terrenos de seu entorno. O mesmo instrumento pode ser utilizado para os casos de edificações de interesse histórico e de preservação.

Uma questão que ainda suscita dúvidas sobre a efetividade do instrumento para a preservação de imóveis de caráter histórico diz respeito ao CAB. A princípio,

o proprietário do terreno teria direito apenas ao coeficiente de aproveitamento básico, qualquer potencial adicional seria de propriedade do município. Imóveis históricos que ultrapassassem esse coeficiente básico não teriam nenhum potencial adicional a ser transferido, o que não seria um estímulo à sua preservação. Essa questão mantém-se desde as primeiras ideias a respeito da transferência, como poderá ser verificado no capítulo que trata da evolução do conceito.

O terceiro instrumento citado por Ambrosis (1999) é a *proporcionalidade entre as áreas construídas e as áreas de uso público*. Toda vez que se adensa uma região, existe uma pressão sobre a infraestrutura urbana local. É desta argumentação que a autora classifica a cobrança pelo Solo Criado como uma contrapartida dos produtores de espaço para os investimentos públicos. Além disso, da mesma forma que é exigido de loteadores, que produzem espaço horizontalmente, a doação de área e a implantação de infraestrutura básica, a OODC cobra dos produtores de espaço vertical algo semelhante (AMBROSIS, 1999, p. 277). A transferência de potencial ilustrada na **Figura 2-2** é uma forma de se manter essa proporcionalidade.

A proporcionalidade possui duas conotações distintas. De um lado, pressupõe-se que as zonas que possuem coeficientes máximos superiores ao coeficiente básico possuem capacidade de suporte da infraestrutura urbana local. Nesse sentido, a OODC é uma tentativa de captura, ou de recuperação, da valorização imobiliária que ocorre nas áreas que já possuem infraestrutura instalada, sendo o pagamento uma forma de compensação pelos investimentos passados e que resultaram na valorização fundiária, bem como uma forma de evitar o chamado problema do carona - tratado na legislação como ganhos não merecidos. Esse argumento pode ser encontrado em Souza (2002, p. 235), para quem a OODC acima dos coeficientes básicos seria uma contrapartida paga para obter os benefícios da infraestrutura já instalada pelo município.

Em outro sentido, concorrente ao primeiro, enxerga-se a OODC como um tipo de obstáculo a ser imposto ao construtor para desestimulá-lo a incorrer em eventual sobrecarga da infraestrutura existente como consideram os primeiros trabalhos que desenvolveram o conceito do Solo Criado, cujas discussões serão aprofundadas nos **Capítulos Terceiro e Quarto**.

Desde a aprovação do Estatuto da Cidade, os municípios podem aplicar o instrumento da OODC se elaborarem Plano Diretor e lei específica para o tema. Os recursos oriundos desse instrumento podem ser direcionados para os seguintes tipos de intervenção, conforme artigo 31 do EC:

- regularização fundiária;
- execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- constituição de reserva fundiária;
- ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

Outra aplicação do instrumento visa o financiamento de áreas cujos parâmetros urbanísticos são alterados, como a transformação de área rural em zoneamento urbano, ou do aumento do coeficiente. A cobrança de OODC na diferenciação dos parâmetros construtivos possui o potencial de inibir a retenção imobiliária nas franjas urbanas e evitar que os proprietários dessas áreas transformadas com recursos dos municípios tenham ganhos não merecidos de renda. Além disso, essa possibilidade visa inibir a dispersão urbana com ocupação sobre as áreas com subsídios públicos. Nos capítulos seguintes essa função será evidenciada e aprofundada com a discussão da OODC como taxa de desenvolvimento.

2.2 OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

A ideia básica das Operações Urbanas Consorciadas (OUC) é estabelecer áreas nas quais o município procura transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, como coloca o parágrafo primeiro do artigo 32 do EC. Para tanto, lei municipal deve ser aprovada com, no mínimo, a definição da área abrangida, programa básico de ocupação, programa de atendimento econômico e social para a população afetada, finalidade da operação, estudo prévio de impacto de vizinhança, definição das contrapartidas pelos benefícios e a forma de controle da operação, com participação da sociedade civil.

Dentro das áreas estabelecidas para as Operações, as restrições nos potenciais construtivos são relaxadas mediante pagamento por potencial adicional. O mecanismo funciona de forma semelhante ao instrumento da OODC, no entanto, essa aquisição deve ser feita com papéis financeiros conhecidos como Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC. A diferença básica é que esses Certificados devem ser adquiridos em leilão e são definidos pelo estabelecimento de uma quantidade máxima de área adicional dentro do perímetro da Operação para as melhorias. Aqui reside a principal diferença entre a OUC e a OODC. Nestas, a cobrança de contrapartida tem como objetivo recuperar pelo menos parte dos investimentos já realizados na infraestrutura existente, nas OUCs, os recursos arrecadados devem ser utilizados nas melhorias internas para permitir a maior ocupação gerada pelo aumento de área construída. Para as OUCs, com isso, os recursos oriundos da compra de potencial devem ser utilizados somente dentro da área estabelecida para a consecução dos objetivos do programa específico, aspecto que também diferencia esse instrumento da OODC, que permite a utilização dos recursos em qualquer região dentro do município que estiver regulamentada em lei municipal.

O princípio é estabelecer um tipo de parceria entre o poder público que define os objetivos do plano, entre eles os investimentos que visam a melhoria da infraestrutura local, e o setor privado que arca com parte dos investimentos necessários para as melhorias propostas mediante a compra de CEPACs ou negociações diretas com as prefeituras que podem efetuar o pagamento dos serviços com esses papéis. Nesse sentido, esse instrumento procura não somente

formas alternativas de financiamento público, como também implantar projetos urbanísticos de grande impacto transformador.

A proposta de existir um plano urbanístico com todas as especificações e objetivos do projeto é outra característica que afasta os dois instrumentos. Na OODC, os recursos podem ser destinados a investimentos em áreas carentes de infraestrutura e de moradia adequada. Nas OUCs, os investimentos devem ser feitos dentro do perímetro estabelecido para o programa e tem sido prioritariamente destinados para investimentos em infraestrutura, sobretudo viária. Essa característica é a mais criticada nas referências bibliográficas pelo fato de o instrumento acabar privilegiando áreas a serem transformadas - em especial áreas já valorizadas que já possuem infraestrutura básica - e, com isso, aumentar a desigualdade dentro do território municipal, algo que vai na contramão dos objetivos do EC. Esse assunto será aprofundado na revisão da bibliografia e na apresentação de alguns aspectos de OUCs implantadas e em implementação.

Outro ponto criticado é a inversão dos conceitos envolvidos nas discussões acerca do Solo Criado, que surgiram quando o conceito passou a ser utilizado nas primeiras Operações Interligadas da cidade de São Paulo ainda na década de 1980. Primeiramente, como evidenciam os conceitos originais do Solo Criado, propunha-se um instrumento que buscasse evitar a valorização do solo ocasionada pelos investimentos públicos e com os diferenciais do zoneamento de modo a, por um lado, evitar enriquecimento desmerecido dos proprietários privilegiados e, por outro, utilizar os recursos para investimentos na manutenção do equilíbrio urbano. As OUCs, ao utilizarem os recursos da venda de potencial nas próprias áreas cujo espaço adicional é concedido, não contribuem para os investimentos em áreas carentes; a menos que essas áreas estejam dentro dos perímetros das Operações. Uma análise mais criteriosa a esse respeito será realizada com as discussões sobre os fundamentos teóricos e econômicos do instrumento.

3 PERSPECTIVAS TEÓRICAS

A leitura da bibliografia básica permitiu identificar as principais perspectivas teóricas e econômicas utilizadas como fundamentos de análise e interpretação dos instrumentos urbanísticos. A reunião do material considerado representativo como escopo do tema foi selecionado a partir de juízo de valor, utilizando-se a Crítica de Proveniência como método de seleção e classificação, como são apresentados esses trabalhos no capítulo seguinte. A Análise de Proveniência identificou três escolas teóricas principais, cujos termos e conceitos estão presentes nas discussões e nos métodos de interpretação dos impactos da política pública urbana aqui abordada: a perspectiva neoclássica do equilíbrio e do bem-estar social; a perspectiva baseada em Henry George e a perspectiva influenciada por Karl Marx e pelos autores marxistas especializados em temas urbanísticos.

Cada trabalho especializado reunido tem como dados os conceitos e fundamentos utilizados, cujo conhecimento é necessário ao leitor para uma plena interpretação das ideias apresentadas. Por essa razão, a apresentação das discussões acerca dos conceitos e métodos, dentro das três perspectivas identificadas, enriquece a leitura da bibliografia básica ao manter em mente as diferentes interpretações sobre os conceitos, sobre a dinâmica e os possíveis resultados da aplicação dos instrumentos de acordo com o autores trabalhados. A conceituação também permite identificar problemas de interpretação dos próprios trabalhos técnicos em relação ao tema analisado, seja pela utilização inadequada da perspectiva teórica, ou pela limitação da própria lente teórica utilizada para analisar problemas práticos, como parecem mais evidentes as diferentes visões marxistas sobre a utilização dos conceitos dessa escola teórica.

Neste capítulo, as três perspectivas identificadas na Análise Crítica de Proveniência são apresentadas como grandes grupos teóricos que possuem certa similaridade, mas divergem quanto a elementos essenciais sobre a dinâmica urbana. Esses elementos são discutidos de modo a contextualizar os trabalhos reunidos na revisão bibliográfica. O objetivo das Análises Críticas de Interpretação e de Valor Interno, método utilizado neste capítulo, não procura discutir o desenvolvimento das perspectivas por si mesmas, mas de apresentar seus fundamentos, seus métodos,

as críticas recebidas e as lacunas como modo de trazer essas discussões ao contexto dos trabalhos classificados no **Capítulo Quarto**. Por esse motivo, são trazidos à discussão os temas que fundamentam os trabalhos da revisão bibliográfica com maior ênfase.

O propósito é apresentar as principais ideias dessas linhas e contextualizá-las, de modo a identificar e explicitar os conceitos envolvidos e tornar mais claros os objetivos almejados pelos instrumentos, bem como a visão dos analistas sobre como funcionam e sobre seus impactos no meio urbano. Argumentos utilizados para os mesmos instrumentos, muitas vezes, buscam objetivos por vezes contraditórios. Conforme poderá ser verificado na leitura dos principais trabalhos de referência, constata-se o que Carvalho Mange observou com relação à regulamentação urbanística:

[...] evidentemente, qualquer regulamentação relativa ao uso e à ocupação do solo, regulação essa de competência municipal, reflete-se imediata e profundamente no mercado imobiliário. A análise do comportamento desse mercado e das eventuais consequências a médio e longo prazo de qualquer lei urbanística é extremamente complexa e sujeita a interpretações das mais diversas (CARVALHO MANGE, 1977, p. 76)

A discussão acerca dos fundamentos permitirá uma melhor apreciação dos debates e evidenciar as lacunas deixadas pelos trabalhos realizados até o momento. Juntamente com a bibliografia básica, as discussões sobre os fundamentos compõem parte do estado da arte, que será complementado no **Capítulo Quinto** com a apresentação das lacunas identificadas.

3.1 A ECONOMIA DO BEM-ESTAR E AS EXTERNALIDADES

As primeiras versões do Solo Criado foram definidas por planejadores urbanos que desejavam um instrumento que permitisse corrigir as variações artificiais de preços decorrentes de diferentes índices do zoneamento. Com a definição de diferentes limitadores de desenvolvimento, havia áreas cujos preços eram afetados para baixo, devido a restrições de uso, e outras valorizadas, com maior relaxamento relativo à dinâmica intervencionista. As maiores rendas destas terras levaram ao uso mais intenso na forma de verticalização e destinação para classes de renda mais alta, que conseguiam suportar os maiores preços gerados, em parte, pelas restrições gerais trazidas pelo zoneamento. A segregação espacial da política pública do zoneamento, a visão de injustiça para com os proprietários das áreas mais restritivas, bem como a busca por alternativas que evitassem pressões políticas por modificações pontuais da legislação levaram os técnicos a pensar no instrumento do Solo Criado como auxiliar necessários ao funcionamento mais justo do zoneamento (NOBRE, 2004).

A primeira versão do Solo Criado, tanto a relacionada com a doação de área como com a contrapartida monetária equivalente à aquisição de área para manutenção do equilíbrio urbano, pode ser interpretada na linha da economia de bem-estar e suas referências às externalidades negativas da produção de espaço verticalizado. Um trabalho recente que utiliza essa linha para estudar a OODC e fornece exemplo didático a respeito dessa metodologia é Galvão (2005), para quem as cidades se desenvolvem devido a externalidades positivas e economia de aglomeração, mas também permitem *deseconomias* de aglomeração na forma de sobrecarga na infraestrutura disponível no sistema viário e na deterioração de áreas urbanas (GALVÃO, 2005, p. 35-6).

A apresentação das linhas gerais dessa perspectiva, bem como suas limitações e controvérsias visa permitir uma melhor compreensão dos trabalhos do estado da arte que utilizam essa perspectiva econômica para analisar e propor os instrumentos aqui estudados. Apesar de atualmente a OODC e a OUC não serem estudadas com maior profundidade dentro da perspectiva da economia de bem-estar social, seu foco lança luz sobre problemas identificados em outras perspectivas que não têm sido aprofundados. Esse fato ocorre pela interpretação dos instrumentos

como forma de recuperação da valorização imobiliária ao contrário de interpretá-los como taxas de desenvolvimento, como são vistos pela economia neoclássica inserida na discussão de Brueckner (2011, p. 73), para citar um entre os autores dessa corrente de pensamento.

3.1.1 Modelos de Equilíbrio e de Bem Estar Social

A metodologia da economia de bem-estar utiliza modelos simplificados da realidade para analisar a eficiência da alocação de recursos e a distribuição de renda, bem como propor ferramentas que possam corrigir as ineficiências encontradas para alcançar o máximo de bem-estar social possível dentro dos modelos. Como sintetiza Przeworsky (1995, p. 26), essa metodologia possui como pressupostos mercados completos e competitivos, cuja alocação dos bens é realizada de modo eficiente quando atingem o ótimo de Pareto: segundo o qual qualquer alteração para maximizar o bem-estar significaria que, ao alguém melhorar de condição, pelo menos um indivíduo seria prejudicado.

Conforme Bockman (p. 24), três importantes ferramentas neoclássicas foram criadas por Pareto: o planejador social, a função de bem-estar social e o ótimo de Pareto, explicado acima. Seguindo os passos de Leon Walras, Pareto descreveu toda a economia com equações sobre oferta e demanda e preços de mercado, substituindo o leiloeiro walrasiano por um "Ministro da Produção", que resolveria todas as equações, definiria os preços de equilíbrio e, com isso, maximizaria o bem-estar social.

Seguindo a metodologia quando aplicada às cidades, existiria uma densidade ótima relacionada à máxima utilidade social, ou bem-estar social, que poderia ser alcançada pela ação dos agentes racionais, mas o mercado sozinho não seria eficaz em propiciar esse resultado porque existe uma série de falhas externas. Essas falhas são apontadas por Galvão (2005, p. 36) como externalidades urbanas, que podem ser positivas ou negativas e afetam terceiros, gerando uma situação ineficaz. Para alcançar o nível ótimo, segue o raciocínio, são necessários instrumentos urbanísticos que evitem as externalidades negativas e internalizem as positivas.

Musgrave e Musgrave (1980, p. 55), ao exporem o mecanismo de mercado, argumentam que a concorrência imperfeita, a assimetria de informações e a existência da propaganda são distúrbios que impedem decisões racionais dos agentes econômicos. Para os autores, entretanto, o maior problema do mecanismo de mercado é sua ineficiência em tratar as externalidades, definidas como "situações nas quais os benefícios do consumo não podem ser limitados e cobrados de consumidores particulares quando a atividade econômica resulta em custos sociais que precisam ser pagos pelo produtor ou consumidor que as causou" (MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1980, p. 55). Isso ocorre porque, para os mercados funcionarem, é necessário o "princípio da exclusão": a troca não pode ocorrer sem direitos de propriedade e direitos de propriedade requerem exclusão (MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1980, p. 56). As cidades são, por essência, o resultado de, e produtoras de, externalidades.

Na teoria contemporânea das externalidades, existem dois campos principais de abordagem: o pigouviano e o coaseano (VATN e BROMLEY, 1997, p. 136). Basicamente, o arranjo pigouviano entende as externalidades como falhas de mercado e intervenções são necessárias para restabelecer o equilíbrio. A solução pigouviana padrão será sempre ótimo de Pareto quando taxar o poluidor ao nível cujo dano marginal é igual ao abatimento dos custos marginais (VATN e BROMLEY, 1997, p. 141). A razão dessa imposição é buscar, via mecanismo de preços, aumentar os custos do potencial "poluidor" para impedir a produção do distúrbio. Como os modelos utilizados estabelecem os custos e benefícios dos agentes econômicos, as intervenções podem ser reconhecidas e impostas para alcançar o equilíbrio social. No caso dos instrumentos em análise, a OODC teria que ser equivalente aos custos de se suportar uma maior densidade na região onde é proposta a intervenção.

Ronald Coase, por seu turno, respondeu que externalidades não seriam uma razão para a intervenção governamental porque cada uma das partes envolvidas poderia negociar, desde que os custos de transação não fossem altos, o que resultaria no fim das externalidades (LANDRETH e COLANDER, 2002, p. 414). Além disso, Coase (1960, p. 14-5) argumenta que sendo a natureza da externalidade recíproca, a decisão a ser tomada sobre o rearranjo do direito de propriedade deve ser feita de modo a aumentar a produção social. Tomando-se os custos de

transação nos cálculos, a possibilidade de rearranjo ocorreria se os ganhos fossem maiores que os custos (COASE, 1960, p. 16). Coase, apesar de aparentemente defender de forma irrestrita o método voluntarista de transações de direitos, argumenta que a intervenção estatal para corrigir externalidades é necessária quando há muitas pessoas envolvidas e em casos cujos custos das transações são demasiadamente altos. O ponto que o autor procura enfatizar é que nem sempre a resposta pigouviana é a adequada, mas que "visões satisfatórias sobre a política pública só devem surgir de um estudo paciente de como, na prática, o mercado, as empresas e os governos lidam com o problema de efeitos danosos" (COASE, 1960, p. 18). A comparação entre instituições seria a resposta para encontrar os melhores meios, não aqueles perfeitos como dos modelos, mas os menos danosos.

Tanto Pigou quanto Coase utilizam como ferramenta analítica a eficiência de Pareto para suas diferentes recomendações (VATN e BROMLEY, 1997, p. 137). Landreth e Colander (2002, p. 414) expõem que tanto uma visão quanto a outra não diferem em suas disposições metodológicas, sendo antagônicas apenas ideologicamente. Como será exposto, essas proposições possuem alguns problemas metodológicos que afetam diretamente as recomendações para a utilização de políticas públicas, como é o caso dos instrumentos aqui apresentados. No entanto, antes de verificar essas controvérsias metodológicas, vale destacar os caminhos tomados pela perspectiva neoclássica da economia urbana e suas proposições para a correção das chamadas falhas de mercado.

3.1.2 Economia Urbana

Os métodos de análise da economia urbana tradicional utilizam, de modo geral, modelos baseados na teoria da renda de Johan von Thünen combinados com a economia neoclássica da estrutura do mercado, como apresentado anteriormente com relação aos pressupostos teóricos. Segundo Mills (2000, p. 3), essa síntese passou a ser utilizada a partir da década de 1960, sendo mais conhecida como modelo Alonso-Mills-Muth. Mills comenta que seu trabalho foi escrito após a leitura do artigo de William Alonso (1964) e de um rascunho de Richard Muth (1967), que se tornou posteriormente um dos artigos fundadores da economia urbana.

A economia urbana neoclássica – resultado dos modelos de renda de von Thünen com os pressupostos da economia neoclássica – desenvolveu primeiramente um modelo simples de análise baseado no *trade-off* entre viver nas proximidades do Distrito Central de Negócios (*Central Business District* - CBD, no original) e viver longe do distrito, tendo os custos de transporte envolvidos pela distância e levados em consideração para a escolha. A centralidade urbana, onde se localizam as empresas, é *dada*, para a qual todos os habitantes convergem, competindo por habitação nos diversos anéis que se afastam desse centro. Supõe-se que todos os habitantes maximizam suas utilidades dentro das restrições definidas entre pagar um aluguel mais alto nos anéis mais próximos ao CBD, ou habitar áreas mais baratas assumindo os custos de transporte. Primeiramente, os modelos utilizavam agentes racionais idênticos, com pleno conhecimento das informações necessárias, cujas escolhas são paramétricas e definidas *a priori* para o funcionamento da modelagem matemática.

Desse modelo pré-estabelecido, mantendo-se o equilíbrio entre as decisões individuais, alguns teoremas são explicados: maiores densidades populacionais serão encontradas no centro das cidades, onde o preço da terra é mais alto e conseqüentemente maior quantidade de habitações com menor área estão presentes para diluir os custos; a renda da terra forma uma curva descendente no sentido à periferia, cujas propriedades são maiores e a ocupação é predominantemente horizontal; maiores salários contribuem para a dispersão urbana, assim como a redução nos custos de transporte. Conforme Mills (2000, p. 17), embora bastante simples, os modelos apresentam contribuições valiosas para o entendimento do processo de produção do espaço urbano. Esse reconhecimento foi realizado inclusive por críticos da metodologia, como Harvey (1988, p. 137), que percebe uma grande correlação entre os modelos e a realidade das cidades americanas, em especial com relação à formação de guetos nos centros urbanos deteriorados.

Os modelos de análise pressupõem uma função para a existência de cidades: a de permitirem a redução de custos com transporte de bens, pessoas e da difusão de informação. A cidade é vista principalmente como uma economia de escala, de escopo e de aglomeração (MILLS, 2000, p. 9). Seus habitantes, por seu turno, possuem o mesmo comportamento paramétrico e, nos modelos mais simples,

o mesmo salário. Conforme Brueckner (2011, p. 25), os modelos urbanos são estrategicamente simplificados para facilitar as análises e deixar os componentes menos importantes de fora; esse fato é reforçado ao se inserir mais realismo na análise sem que ela reduza a previsão dos modelos.

A partir da definição desses modelos simplificados, houve o desenvolvimento de outras suposições e testes empíricos para tornar os modelos mais realistas, como a diferenciação nos salários, a multipolarização, a análise de estoques existentes, os meios de transporte, as externalidades, o impacto da legislação de zoneamento e dos impostos sobre a renda familiar. No entanto, o comportamento racionalista onisciente é mantido e não incorpora a evolução institucional das cidades, outras motivações comportamentais e hábitos de consumo e investimento. Além disso, há falhas estruturais nos modelos, como a suposição de que todas as cidades teriam um centro como polo de atração de emprego e atividades, a deficiência na incorporação do estoque residencial existente e o comportamento único baseado no *trade-off* entre distância e custo da moradia (INGRAM, 1977, p. xx).

Na economia urbana neoclássica, a situação a ser analisada é dada pelo modelo, sem maiores considerações a respeito de como aquela situação investigada chegou a se formar. Mills (2000, p. 37) concede que no futuro a economia urbana deveria se concentrar em entender como, quando e onde os subcentros se formam e crescem e como eles interagem com a suburbanização residencial e com o sistema de transportes (MILLS, 2000, p. 37). O autor não esclarece, porém, dada a metodologia, essa identificação partiria dos mesmos modelos estáticos de análise de comportamentos paramétricos, o que também não contribui sobremaneira para a identificação dos impactos da dinâmica da realidade urbana.

A economia urbana neoclássica, como um ramo especializado, trouxe novos problemas a serem investigados e a preocupação com relação ao entendimento da dinâmica de produção do espaço urbano. Alguns pontos nebulosos e ausentes persistem, principalmente em decorrência da metodologia adotada, como será verificado adiante. Não obstante, esses modelos não são utilizados apenas para analisar a dinâmica dos mercados urbanos, mas, como na economia de bem-estar social, apresentam propostas de intervenção para corrigir falhas de mercado e,

nesse sentido, são utilizadas para interpretar os impactos dos instrumentos aqui abordados.

Os instrumentos da OODC e da OUC podem ser analisados seguindo as proposições de correções de falhas de mercado, como pode ser verificado em Brueckner (2011, p. 69), cuja metodologia será explorada para interpretar o impacto dos instrumentos e elucidar alguns pontos levantados em trabalhos do estado da arte como comparativo. Espera-se, com essa abordagem, permitir uma melhor contextualização para a compreensão dos trabalhos de referência que tratam dos instrumentos.

3.1.3 Falhas de Mercado ou Falhas de Modelo?

Uma das premissas da economia urbana é a racionalidade dos agentes que decidem, sob restrição orçamentária, se ocupam residências menores mais próximas ao CBD, ou se preferem zonas residenciais menos densas com propriedades maiores na periferia das cidades. Esse *trade-off* é, talvez, o maior elemento dos modelos neoclássicos da economia urbana que fundamentam as escolhas em curvas de preços que dirigem a ação individual e a ação do planejador, dentro da perspectiva do bem-estar social.

Os axiomas são definidos para facilitar a modelagem do *trade-off* e verificar a "eficiência" da escolha dos indivíduos paramétricos e da alocação das residências no espaço de acordo com os preços dados. Esses modelos não identificam ou caracterizam a cultura e os hábitos, nem mesmo as instituições ou o arranjo dos direitos de propriedade necessários para esse estado de coisas; todas as informações são dadas *a priori* para o cálculo e a medição da eficiência. Inclusive os preços, um fenômeno de mercado gerado pelo processo de interação humana, são dados e definidos graficamente como relações intrínsecas às curvas de oferta e demanda.

Não se nega que as decisões sobre o local da moradia levem em consideração o local de trabalho, ou mesmo que em várias cidades a característica de monocentrismo e policentrismo existam. O próprio trabalho de Johann von Thunen utilizava essa ideia para o deslocamento agrícola até o mercado ou a

cidade. Hurd (1903, p. 15-6), por sua vez, utilizou as características intraurbanas de localização e proximidade ao centro de negócios para explicar a relação entre os preços da terra e a alocação residencial ainda no começo do século XX. No entanto, como já apontava Friedrich von Wieser,

[...] uma teoria da renda urbana que tornasse tudo dependente exclusivamente da proximidade com o centro seria aplicável apenas a uma extensão limitada para as grandes cidades modernas. Ela explicaria por que a renda é mais alta no centro e ao longo das principais vias de tráfego, mas em relação às seções residenciais ela levaria em consideração apenas um dos motivos para a competição – e um que, além de tudo, está se tornando cada vez mais insignificante (WIESER, 1960, p. 63).

Outros fatores apontados por Wieser (1960) relacionados a uma teoria da renda urbana que não entram nos modelos de análise são a estratificação da cidade em bairros com características uniformes que possuem, cada um, mercados até certo ponto independentes que respondem de modos diversos às condições gerais (WIESER, 1960, p. 65). Como será explorado, essa característica da cidade foi retomada por Abramo (2007) para criticar a eficiência na ordem produzida nas cidades cujos modelos pretendem explicar.

A economia urbana neoclássica não contempla características externas às simplificadas e dadas *a priori*. Ademais, não só não fornece ferramentas para sua análise, como as identifica como falhas de mercado a serem corrigidas com intervenções pontuais de modo a internalizar as externalidades. Esse ponto fortalece a necessidade de se investigar como os subcentros se desenvolvem e qual a sua ligação com o mercado de uma cidade como um todo - o que seria relevante para o estudo das OUCs, que interferem em regiões específicas das cidades criando focos de atração imobiliária similares ao policentrismo da teoria.

A utilização de indivíduos racionais oniscientes, que nos modelos são identificados como idênticos elementos a serem distribuídos de acordo com as curvas de renda e densidade, também é limitada. As previsões se encaixam no ambiente fictício construído para o funcionamento dos modelos, pois são construídos para que as premissas sejam válidas, entretanto, falham quando o mundo real e sua complexidade são incorporados. Herbert Simon aponta que:

[...] a teoria clássica de racionalidade onisciente é muito simples e bela. Além do mais, ela permite prever (corretamente ou não) o comportamento

humano sem sair da poltrona para observar como o comportamento se parece. Todo o poder preditivo surge da caracterização do formato do ambiente no qual o comportamento é moldado. O ambiente, combinado com a suposição de racionalidade perfeita, determina completamente o comportamento (SIMON, 1978, p. 347).

Para Simon (1978), nesses modelos os experimentos mais simples parecem comprovar as expectativas inicialmente previstas na teoria, no entanto, em experimentos mais complexos, os resultados empíricos demonstram grandes falhas nas pressuposições, como o pouco peso do conhecimento prévio ou na pequena influência de novas evidências sobre as opiniões já formadas. Simplesmente atribuir a essas incongruências falhas de mercado seria dar desculpas para falhas de modelo.

Seguindo a linha de Simon, com enfoque na definição das instituições que seriam necessárias para o surgimento dos resultados dos modelos, Hodgson (1997, p. 678) argumenta que a mera otimização da ação humana não é suficiente para explicar a origem das regras e dos hábitos que, talvez, nem possa ser explicada. Hodgson (2001) coloca que uma das falhas da economia neoclássica está em adotar uma postura estática da cultura e das instituições. Na economia urbana, o único traço de cultura e de hábito de consumo do agente maximizador é definido pelo teórico para os recursos a serem alocados, também definidos; as instituições funcionam como restrições à livre atuação nos mercados dados, cujo funcionamento segue as premissas da teoria:

Instituições e a cultura não são o contexto de uma economia dada porque a economia não é dada sem instituições e cultura. Economias e mercados são elas mesmas constituídas de coleções de instituições e não são meramente restringidas por elas (HODGSON, 2001, p. 145).

Outra linha de argumentos contra os pressupostos da economia neoclássica pode ser verificada em Dosi e Nelson (1994). Segundo esses autores, o modo como o tipo de racionalidade dos agentes dos modelos se forma não é explicado, mas sim *dado* como correto. O conhecimento perfeito permite que todos os resultados sejam conhecidos previamente para alcançar o resultado mais favorável de forma mecanicista, contra o qual são comparados os resultados reais. Com essa pressuposição, erros sistemáticos não podem ser apreciados pela teoria que determina *ex ante* a posse dos atores do conhecimento perfeito sobre as condições

e sobre os recursos a serem apropriados, sendo o resultado expresso nos preços mera abstração condizente com a teoria, mas de pouca aplicabilidade. A isso, pode-se complementar o que Vatn e Bromley (1997, p. 147) argumentam sobre as externalidades como consequências não intencionais dos agentes: se houvesse racionalidade da forma como os modelos pressupõem, não poderia haver externalidades, pois elas teriam que ser resultado intencional do agente racional.

Vatn e Bromley (1997, p. 137) apresentam outro problema dos modelos que tem grande impacto na definição dos dispositivos de maximização do bem-estar social. As premissas das teorias são desenhadas com base nas conclusões fundamentadas por uma estrutura de direitos dada e eficiente; isso resulta na circularidade dos modelos, em especial quando se trata de externalidades e de sua correção. Com relação à estrutura de impostos pigouvianos, discorrem os autores (1997, p. 138), existem três problemas inerentes aos modelos. Primeiramente, os modelos necessitam de definições de direitos *a priori*, o que não é o caso para tratar de externalidades, que demandam uma correção nesses direitos *a posteriori*; em segundo lugar, é tecnicamente impossível isolar as ações dos atores, devido ao individualismo metodológico e ao fato de as externalidades serem um caso de interdependência; finalmente, os modelos partem da premissa de atomização e escolha racional como necessárias e suficientes para tornar o mercado eficiente, mas essas mesmas premissas geram externalidades que são percebidas como falhas, o que contribui para o primeiro problema.

A posição coaseana, continuam, apesar de se dirigir aos problemas da visão anterior e avançar na correção das falhas com a solução mediante negociação, é vulnerável ao mesmo tipo de questões, pois fundada nas mesmas premissas metodológicas. Enquanto a teoria pigouviana trata o estado como elemento exterior e eficiente na mediação das externalidades ao impor custos de transação que equalizam os benefícios, em Coase os custos de transação, como análise dos agentes no mercado que consideram a eficiência de Pareto, funcionam como o elemento externo. A questão da eficiência fica presa na circularidade (VATN e BROMLEY, 1997, p. 146). Da perspectiva dos autores,

[...] após a imposição de impostos pigouvianos, fica claro que haverá ganhadores e perdedores como medida contra o *status quo ante* [...] na verdade, uma autoridade comum como o estado – um poder acima dos

agentes atomísticos – é um pré-requisito para quebrar a circularidade de direitos e eficiência previamente definidos. (VATN e BROMLEY, 1997, p. 138)

Abramo (2007) é interessante no sentido de crítica aos modelos neoclássicos da economia urbana com o método de substituir as premissas e verificar os resultados. Mantendo muitas das críticas aqui abordadas, elabora novas linhas de argumentação, entre elas, utiliza a economia da discriminação de Gary Becker, substitui a premissa de decisão das famílias da distância ao centro para as externalidades de renda - de modo semelhante ao que aponta Wieser (1960) - e analisa as escolhas segundo as premissas da incerteza radical de George Schackle, das expectativas de John M. Keynes e na incorporação do empresário schumpeteriano na construção do espaço.

Na abordagem de Abramo (2007), o que define a decisão de investimento imobiliário das famílias são as externalidades positivas de vizinhança; nesse caso, ao basearem suas decisões no que acreditam que seja a decisão de famílias de níveis de renda semelhantes ou mesmo superiores, a ordem espacial urbana se configura como um mosaico de externalidades que conforma um caleidoscópio de convenções. Essa característica mimética é interessante para o autor porque ela se encaixa no que discute sobre as externalidades de vizinhança e na confirmação empírica da existência de bairros homogêneos em relação à renda das famílias. “Como é justamente isso que elas esperam, essa convenção mimética seria uma forma ideal para suas escolhas de localização” (ABRAMO, 2007, p. 126).

Essa ordem é mantida enquanto as expectativas são mantidas, entretanto, quando novos moradores que buscam se beneficiar das externalidades são vistos pelos demais como ameaças ao *status* do bairro, a convenção criada se esfacela, forçando o sistema a uma crise e o mosaico caleidoscópico a novas configurações. A atividade dos empresários schumpeterianos é outra força desestabilizadora com seu potencial de destruição criativa; ela introduz um novo elemento de incerteza. Para o autor, o problema dessa dinâmica mimética é que sempre haverá dúvida quanto à credibilidade das informações e quanto a todos os elementos de incerteza. Por isso, a ordem urbana é muito frágil, sempre propícia ao pânico da psicologia da multidão e ao contágio de opiniões e boatos (ABRAMO, 2007, p. 128).

Em vários pontos os questionamentos levantados enfraquecem os modelos baseados na escolha racional e suas pressuposições, principalmente ao demonstrar que a mudança nas premissas pode gerar conclusões muito diferentes sobre a dinâmica espacial das cidades e dos movimentos de preços. Outro ponto interessante levantado por Abramo (2007, p. 325) e Bromley (1989, p. 870) é a necessidade de instituições que reduzam a incerteza e as instabilidades que uma atuação de vários indivíduos transacionando suas propriedades, como pressupõem os neoclássicos, acarretaria. No caso das externalidades, quantos mais indivíduos detentores de propriedades agirem, maiores serão as quantidades de fronteiras entre as ações e maior o potencial para a geração de externalidades. Essa dinâmica cria consequências não apenas para a teoria, mas também para as decisões de políticas públicas no caso de orientar as definições de direitos individuais para arranjos sobre recursos (VATN e BROMLEY, 1997, p. 146). É interessante notar que a proposição de Vatn e Bromley (1997) referente ao arranjo de direitos de propriedade comum se assemelha ao conjunto de instituições de mercado estabelecidas durante a urbanização inglesa entre 1750 e 1850, como descreve Davies (2002). A prática do estabelecimento de vizinhanças, baseadas nos direitos e deveres definidos em contrato, evitavam diversas inconveniências quando aplicados ao espaço urbano e permitiam a flexibilidade necessária para a adequação à evolução das cidades e de suas instituições (DAVIES, 2002, p. 34-5).

A questão da identificação da política pública (ou da não necessidade de intervenção) é influenciada pelo tipo de modelo utilizado para apresentar o funcionamento dos mercados e os resultados de certas ações. Bromley (1989, p. 875) aponta que na economia contemporânea e sua metodologia baseada na celebração do indivíduo e de seu direito de propriedade atomístico os resultados teóricos podem até ser coerentes dentro dos modelos, mas a definição das intervenções baseadas nessas premissas é equivocada. Abramo (2007), por sua vez, utiliza a crítica ostensiva contra os modelos de equilíbrio baseados na “síntese walraso-thuneniana” para lançar luz sobre a influência da visão de mundo dos modelos sobre as políticas públicas. Para o autor, a utilização desses modelos é a volta do discurso mercantil e, contra isso, "a melhor resposta consistiria em demonstrar que a ordem urbana que o mercado institui é muito frequentemente subótima e portadora de incerteza (instabilidade) espacial" (ABRAMO, 2007, p. 103).

No entanto, para compreender o papel dos instrumentos urbanísticos, em especial na perspectiva do bem-estar social na qual a imposição de restrições via sistema de preços é vista como eficaz, é necessário se afastar da ligação intrínseca entre os pressupostos dos modelos teóricos com a defesa da economia de mercado supostamente realizada pelos autores neoclássicos. Embora economistas urbanos neoclássicos privilegiem a ausência de intervenções por concluírem alguns problemas que elas resultam (BERTAUD e RENAUD, 1995; MILLS, 2000; BRUECKNER, 2011), essa ligação não é clara e é contestada por autores como Hodgson (2001, p. 34-5) e Harvey (1988, p. 184). Além disso, os próprios modelos neoclássicos já foram utilizados para a defesa dos mecanismos de planejamento sob comando central (LANGE, 1936; LANGE e TAYLOR, 1938), bem como na análise econômica marxista, como em Elster (1989), que utiliza as premissas da racionalidade e do individualismo metodológico.

Oskar Lange, por exemplo, buscou demonstrar que a teoria econômica do bem-estar social, desenvolvida dentro do paradigma neoclássico-walrasiano, era o fundamento teórico mais importante para o sistema socialista (SOTO, 2013, p. 237). Pela ligação entre os modelos neoclássicos de bem-estar e o chamado socialismo de mercado, é válido abordar essa perspectiva para compreender como a informação necessária para as definições de eficiência e das próprias intervenções se encaixam na visão dos instrumentos urbanísticos como corretores de falhas.

3.1.4 Engenharia dos Modelos da Engenharia Econômica

A economia do equilíbrio e do bem-estar social foi o modelo utilizado pelos economistas socialistas que procuravam demonstrar a viabilidade de economias centralmente planejadas que arranjavam os recursos via manipulação de preços. Stiglitz (1993, p. 27), quando aborda as falhas desses modelos, coloca o socialismo de mercado como o irmão gêmeo da economia neoclássica, em especial a do bem-estar social.

Para Bockman (2011, p. 8), a formulação de um estado de comando central está no cerne das teorias neoclássicas quando utilizam como ferramenta um planejador social benevolente e onisciente, representando toda a sociedade, que

possui todas as informações sobre custos e preferências necessárias para manipular os preços e, assim, maximizar o bem-estar social. Para essa autora, a perspectiva do planejador, que enxerga todo o funcionamento da dinâmica dos mercados de fora e possui o poder de arranjar os recursos como desejar, é o aspecto principal da economia neoclássica (BOCKMAN, 2011, p. 220). É nesse sentido que a observação de Hodgson acerca dessa perspectiva contribui para sua compreensão:

[...] embora o modelo de Leon Walras fosse supostamente um modelo de uma economia de mercado, ele utiliza a ficção de um único leiloeiro para formalizar o processo pelo qual os preços são formados. O leiloeiro elevaria e reduziria os preços até o equilíbrio entre oferta e demanda. Lange e Taylor simplesmente substituíram o leiloeiro pela autoridade central sem qualquer violação dos preceitos básicos do modelo walrasiano (HODGSON, 1998, p. 409).

A razão de não violar os preceitos básicos de Walras com uma economia de comando planejada centralmente se deve, seguindo a exposição de Bockman (2011, p. 21-2), à própria visão do economista sobre o mecanismo dos mercados e o papel do estado em seu funcionamento. A livre competição seria o ideal a ser alcançado, mas para ela ocorrer seriam necessárias intervenções pontuais para permitir competição perfeita, que maximizaria a utilidade social sempre que estivesse em equilíbrio geral. Para Walras, coloca a autora:

[...] competição perfeita, socialismo, economia neoclássica e a matemática não apenas complementam um ao outro, mas permitem que sejam possíveis. Walras entendia o livre mercado como necessário para o socialismo como o socialismo necessário para o livre mercado (BOCKMAN, 2011, p. 22).

Essa visão sobre "livre mercado", ou o que os autores da perspectiva socialista entendiam sobre o processo, é percebida em Lange (1936). Após explicar como os mercados funcionam de acordo com o paradigma neoclássico, argumenta que em uma economia planejada o mesmo resultado de equilíbrio seria alcançado com tentativas e erros, baseadas na *função paramétrica dos preços*:

Preços de mercado são [...] parâmetros que determinam o comportamento dos indivíduos. O valor de equilíbrio desses parâmetros é determinado pelas condições de equilíbrio objetivo. Como Walras tão brilhantemente

mostrou, isso é realizado por uma série de tentativas sucessivas (LANGE, 1936, p. 59)

O que também chama a atenção, e nesse sentido interessa ao analisar a aplicação das ferramentas urbanísticas no planejamento urbano, é o alto grau de conhecimento que o planejador social precisa possuir para derivar os preços necessários para manter toda a economia planejada em funcionamento de acordo com a eficiência de Pareto. Como observa Hodgson,

[...] os modelos desenvolvidos por Lange e seus colaboradores envolvem um grau de coordenação e conhecimento centralizados incompatíveis com qualquer mercado do mundo real. Na melhor das hipóteses, era uma tentativa de imitar o mercado por meio de controles de preços (HODGSON, 2001, p. 216)

Na perspectiva neoclássica e no socialismo de mercado, o conhecimento do planejador engloba todas as informações necessárias para arranjar os resultados dos planos sem a necessidade da liberdade dos indivíduos agirem e criarem o conhecimento, muitas vezes tácito, via processo de mercado. Para Soto, essa visão de como funcionaria a economia é a prova:

[...] mais evidente do caráter errôneo da "teoria do bem-estar" [...] que acabou por ser utilizada para propor, através da aplicação dos seus métodos e modelos matemáticos, um sistema de cálculo econômico no qual se elimina na origem o funcionamento do mercado e a sua essência mais íntima: a função empresarial (SOTO, 2013, p. 209).

Como enfatiza Kirzner (2012, p. 183), é necessário focar as mudanças e condições que ocorrem durante o processo de mercado, que surgem devido ao permanente "desequilíbrio" e à falta de informações, e não as condições estáticas existentes, ou que pretensamente deveriam existir, quando o processo cessa ao alcançar um equilíbrio. A visão da economia neoclássica e do bem-estar se assemelha a uma mistura das seguintes características: 1- baseada na walrasiana eficiência estática estabelecida sobre conceitos derivados da física mecânica (SOTO, 2009, p. 4); 2- como computador social que equaciona as questões por tentativa e erro, de Oscar Lange; 3- como se a economia fosse igual à engenharia, na qual os dados, os recursos e o conhecimento de sua utilização são dados como

critica Hayek (1952, p. 102) sobre o abuso da razão e o mal uso da ciência e Stiglitz (1993, p. 22) sobre a visão neoclássica presente nas obras de Paul Samuelson.

O que se destaca dessa perspectiva são sua metodologia e visão sobre o funcionamento dos mercados. Modelos estáticos, baseados em uma noção mecanicista de eficiência, com direitos de propriedade maleáveis que se ajustam às intervenções estabelecidas pelo planejador social que possui a inteligência, o conhecimento e o controle total para corrigir as externalidades geradas pelo mal funcionamento da interação independente de agentes racionais são características básicas da perspectiva. Um grande exemplo dessa visão de mundo pode ser verificado no desenvolvimento do modelo de Arnott (2004, p. 1060), no qual um déspota benevolente, como define o autor, decide como alocar os recursos de forma centralmente planejada para maximizar a utilidade comum e decidir como será o tamanho e a geometria da cidade.

As lentes com as quais o analista visualiza a realidade importam quando políticas públicas são colocadas como opção de intervenção. Como apresenta Colander (2005, p. 277) ao analisar diferentes concepções sobre o que a teoria econômica tem a dizer sobre o papel do estado segundo a perspectiva neoclássica, Marshall e Pigou poderiam ser creditados como tendo uma visão de que uma teoria realista poderia guiar as políticas públicas. Segundo o autor, a abordagem de Pigou sobre a utilidade é desenhada para chegar às conclusões sobre as políticas públicas que queria defender (COLANDER, 2005, p. 284). No entanto, o papel do economista ainda ficava restrito, no caso de Pigou, ao conselheiro que apresenta as ferramentas disponíveis aos agentes políticos que determinam sua utilização.

Esse papel é semelhante ao apresentado por Bromley (1990, p. 102), para quem o economista, enquanto cientista político, preocupa-se com a solução de problemas e auxilia no que é desejado por aqueles afetados pelos eventos particulares sob consideração, não como quem defende o que é dito como certo pelos postulados da economia de bem-estar. Esse não parece ser o caso do socialista de mercado Abba Lerner, que deixou aberta a possibilidade de que a intervenção poderia ser derivada diretamente da teoria econômica. Lerner, como argumenta Colander (2005, p. 287), desenvolveu regras e preceitos como Marshall

e Pigou, mas identificou precisamente o que o governo deveria fazer para maximizar a utilidade social de forma muito clara e simples.

Soto argumenta que o isolamento de Lerner no paradigma da economia do bem-estar é tão profundo, que é talvez:

[...] o mais afetado pela miragem do modelo neoclássico do equilíbrio geral e da economia do bem-estar, até o ponto de considerar que qualquer análise que não se refira aos pressupostos, às implicações e à exposição formal da economia do bem-estar está fora do campo da "teoria" (SOTO, 2013, p. 297).

Ainda segundo Soto (2013, p. 297), sua obra *Economics of Control* é um manual prático das receitas da economia do equilíbrio e do bem-estar para ser utilizado pelo órgão central de planejamento para dirigir os indivíduos no campo econômico. Concordando com a exposição, Colander (2005, p. 287) argumenta que as regras da economia de bem-estar presentes nos livros-texto contemporâneos possuem como principal influência a clareza e simplicidade da exposição de Lange e Lerner, as quais são utilizadas para guiar políticas públicas ou analisar seu impacto. Alguns aspectos da visão sobre o impacto dos instrumentos, em especial quando se trata da capacidade de suporte da infraestrutura e as formas de protegê-la sem gerar consequências indesejadas, estão presentes nas referências bibliográficas.

3.1.5 O Solo Criado como Taxa de Desenvolvimento

Bruekner (2011, p. 73) identifica como uma das principais falhas de mercado as amenidades do espaço ainda não desenvolvido que são consumidas pelo processo de urbanização. A explicação do autor foca a conversão de área rural nos limites urbanos, cujos baixos preços compensariam a expansão devido ao fato de a infraestrutura a ser instalada não ser suprida por quem deseja parcelar o solo, assim como outros custos sociais que não são arcados pelos empreendedores como a perda da paisagem, ou dos produtos rurais que deixam de ser produzidos. Essa visão se aplica ao Solo Criado devido às justificativas iniciais para o instrumento como um obstáculo para o adensamento urbano, independente da região, ao passo que o exemplo apresentado por Brueckner (2011) se insere nas franjas urbanas. Em

essência, no entanto, ambos os casos são identificados como taxas de desenvolvimento.

Utilizando como linha a explicação de Bruecker (2011, p. 73-4), sempre que um empreendedor decide arrendar ou comprar um terreno para construção, estabelece um montante igual a r que compensaria a aquisição para seus investimentos. Nas franjas urbanas, produtores rurais geram uma renda igual a r_a (renda da agricultura) como máximo de produtividade dado o uso rural da terra naquele espaço. Em uma eventual negociação, o proprietário do terreno buscaria um valor que compensasse pelo menos a perda da renda r_a . Assim, sempre que $r > r_a$, o terreno seria convertido para uma maior densidade ou uso diferenciado. No entanto, do ponto de vista da sociedade, segue o raciocínio do bem-estar social, dever-se-ia considerar também o valor relativo à sobrecarga nas amenidades urbanas geradas pela modificação do uso - no caso argumentado para o Solo Criado, a perda do equilíbrio urbano que existia quando a ocupação do terreno era igual ou menor a um, no processo de parcelamento do solo.

Para Bruekner (2011, p. 73), a sociedade seria representada por um "planejador social" que desejaria a conversão daquele terreno em uma ocupação mais intensa apenas se o montante b – que reúne os custos sociais – fosse considerado como custo. Esse custo adicional seria aquele que deveria ser arcado pelo empreendedor para que a conversão da área fosse socialmente eficiente. Dessa forma, a conversão não seria eficiente se $r > r_a$, mas sim se $r \geq r_a + b$; ou seja, se o empreendedor estivesse interessado em pagar além da renda da agricultura, os custos sociais da expansão urbana.

Com essa conclusão, Bruekner (2011, p. 73) afirma que uma intervenção para corrigir essa falha de mercado seria impor uma "taxa de desenvolvimento" ao proprietário do terreno equivalente a b quando desejasse vendê-lo. Dessa forma, o proprietário rural somente venderia, ou criaria solo em seu terreno, se: $r - b \geq r_a$, sua renda da agricultura.

Na exposição do autor, essa "taxa de desenvolvimento" deve ser imposta nos limites urbanos para dificultar o crescimento horizontal das cidades, que leva a maiores distâncias e maiores gastos com infraestrutura. Ao impor ao produtor rural uma taxa que inviabiliza a troca do uso do terreno de produção agrícola para urbana, sendo o valor correto de b conhecido, o tamanho da área urbana seria ideal dentro

do modelo. No livre mercado, com a inexistência desse custo adicional, haveria maior consumo de terra que levaria à dispersão urbana. Na presença da taxa de desenvolvimento, "a cidade socialmente ótima é espacialmente menor que a cidade gerada pelo equilíbrio do livre mercado [...] exatamente como os críticos do espraiamento urbano alegam" (BRUECKNER, 2011, p. 73). No entanto, o autor também comenta que o maior custo imposto à transformação da terra na margem gera um aumento da demanda não atendida que, por sua vez, encarece o preço da terra nas áreas urbanas que possuem permissão para o desenvolvimento (BRUECKNER, 2011, p. 74). Com isso, o "planejador social" teria que conhecer a utilidade social para saber mediar o montante a ser cobrado como b para alcançar a cidade socialmente ótima da fórmula: $r \geq r_a + b$. Esse tema é retomado com as discussões acerca do impacto do zoneamento, realizadas na abordagem das lacunas teóricas encontradas.

Na discussão urbanística do Solo Criado, na qual o conceito é utilizado como meio de correção dos problemas do zoneamento e de manutenção do equilíbrio urbano igual a um, o planejador social não teria problema para identificar o custo b a ser imposto. Na verdade, o problema seria um não-problema, pois a utilidade social não teria que ser descoberta, mas definida *a priori* pelo próprio conceito do instrumento: manter o equilíbrio urbano *igual a um (ou igual ao coeficiente definido como ótimo)* com a doação de área equivalente à criação de solo.

Dessa forma, o custo seria igual à quantidade de potencial construtivo adicional de um terreno semelhante que um empreendedor desejasse utilizar ($b = Nr_a$ – quantidade de renda auferida na verticalização que pudesse ser auferida na produção horizontal de espaço), não monetariamente, mas em terrenos. Porém, como a taxa era proposta para corrigir a falha de mercado resultante da intensificação do uso quando de $r > r_a$, uma política pública que impõe um custo equivalente em terrenos doados para a verticalização resultaria na inviabilização de qualquer intensificação do uso do solo. Ou seja, o empreendedor nunca doaria área para a prefeitura, apenas compraria mais terrenos vizinhos para unificá-los e verticalizar mantendo $ca = 1$, ou utilizaria apenas o terreno para construções térreas. No caso da inexistência de terrenos vizinhos, não haveria nenhum adensamento por ser inviável a criação de solo, a menos que o custo do imóvel acabado fosse tão

elevado em relação ao custo do terreno e sua existência na região que compensasse o adensamento.

A imposição de doação de terrenos nas redondezas para a possibilidade de criação de solo inviabilizaria por completo a densificação vista como possível pela lei de zoneamento, mantendo a ocupação sempre igual a um . Pode-se questionar se não seria mais fácil reduzir o coeficiente de aproveitamento a um para toda a cidade ao contrário de criar todo um mecanismo que no final chegaria ao mesmo resultado.

Porém, o instrumento teria outras consequências. Como visto, uma "taxa de desenvolvimento" nas franjas da área urbana restringe a construção imobiliária até que o valor que o empreendedor está disposto a pagar é maior que a renda para as alternativas de uso do solo, além do custo do imposto. A restrição da oferta de imóveis prontos afetaria o preço dos imóveis em todas as áreas que possuíssem permissão para construção, ao ponto de ser possível aumentar a oferta nas franjas apenas se $r \geq r_a + b$ (essa renda pode ser interpretada como a renda absoluta de Marx, como será discutido).

No caso do Solo Criado, essa restrição se daria justamente para as áreas vantajosas para o adensamento, definidas pelo próprio planejador social no zoneamento, como pressupõe a teoria sobre um agente com conhecimento perfeito dos resultados de sua ação. Como consequência, a pressão pela ocupação se daria nas áreas mais afastadas, onde os preços da terra ainda são baixos em um primeiro momento, bem como em municípios vizinhos que não instituísem o instrumento. De certa forma, esse era um dos objetivos do instrumento como pode ser verificado em Azevedo Netto *et al.* (1977).

Nas regiões mais centrais, onde a maior demanda por ocupação permitisse o pagamento mais dispendioso por unidades, o preço da terra seria elevado juntamente. Com a restrição imposta pelo Solo Criado, a renda da terra seria reduzida, mas não haveria barateamento da moradia. O mais provável é que a alternativa para o uso da terra fosse a destinação para imóveis comerciais, como discute Holcombe (2004) para os casos de dispersão da ocupação com vazios urbanos.

Se um dos motivos para a utilização do Solo Criado era impedir a sobrecarga na infraestrutura, que suportaria apenas um coeficiente de aproveitamento igual a um , o resultado prático do conceito original seria a expansão

urbana que demandaria ainda maiores recursos para a implantação de infraestrutura necessária de forma dispersa. A limitação de densidade das cidades de Mumbai e Bangalore é apresentada como exemplo por Brueckner (2011, p. 84) e investigada em maiores detalhes por Bertaud e Bruecker (2004) com relação a esse efeito.

A impossibilidade de verticalização seria impedida sempre que não houvesse terrenos para serem unificados para "transferir" o potencial construtivo. O equilíbrio matemático se manteria igual a *um*, mas o resultado seria espraiamento urbano, contrário da proposição do instrumento nas franjas com a cobrança monetária para dificultar a conversão de área rural em áreas urbanas. A cobrança monetária, que foi uma segunda etapa do Solo Criado, permitiria maior flexibilidade da compensação de áreas ou reinvestimentos em outros ramos, mas o argumento original do instrumento seria perdido: isso foi o que ocorreu com o desenvolvimento das OODCs e das OUCs a partir das Operações Interligadas da década de 1980.

Glaeser (2011, p. 159) argumenta pela substituição dos longos processos de análise e aprovação de projetos por taxas de desenvolvimento definidas por regras claras que compensassem externalidades negativas com vizinhos. Segundo o autor, não seria tão fácil estabelecer quanto poderia ser cobrado para compensar as externalidades, mas seria mais salutar que a definição de restrições em altura e densidade no zoneamento. Essa ideia foi defendida por Ambrosis (1999), por permitir uma melhor gestão urbana de acordo com a flexibilidade que permitiria. No entanto, ela seria possível somente se o encargo não fosse tão alto quanto o encargo da proposta inicial do Solo Criado da doação de terrenos equivalentes para a criação de solo.

O fato é que nessa perspectiva, tanto a OODC quanto as OUCs são vistas como instrumentos que criam obstáculos ao desenvolvimento. Podem ter como consequência a redução do preço do solo, mas continuam sendo tentativas de se repassar ao empreendedor o custo total que teria pelo desenvolvimento de uma área, ao contrário de pegarem carona no investimento realizado com orçamento estatal. Essa visão explica por que apenas algumas Operações Urbanas foram bem-sucedidas, ao contrário de outras. Nas áreas que demonstravam potencial imobiliário houve negociações para aquisição de CEPACs ou de OODC, ao contrário de outras áreas em que se desejava transformar sem um grande interesse de investimentos privados que permaneceram sem as contrapartidas.

Como exposto, o Solo Criado foi argumentado como sendo uma ferramenta urbanística de controle do uso do solo complementar ao zoneamento, não exatamente uma ferramenta desenhada por economistas para a correção da externalidade, como são apresentadas pela perspectiva. No entanto, para sua explicação, a primeira perspectiva utilizada foi a neoclássica de equilíbrio e do bem-estar e nos primeiros trabalhos de definição, uma característica que se nota é que o planejador possuía o conhecimento do que deveria ser o equilíbrio urbano ideal e de como alcançá-lo. Nessa questão, a abordagem crítica acerca da perspectiva aponta que existem problemas sobre a metodologia e sobre as próprias ferramentas para alcançar o que expõe como eficiência. No entanto, a abordagem apresentada é positiva ao colocar o Solo Criado como um tipo de taxa de desenvolvimento e essa visão é importante para analisar os problemas das outras duas perspectivas que serão apresentadas a seguir.

3.2 HENRY GEORGE E O IMPOSTO ÚNICO

A revisão bibliográfica básica identificou alguns trabalhos que citam a perspectiva georgista da taxação sobre a renda da terra e suas consequências, mais notadamente a dificuldade de repasse do custo aos imóveis prontos e a redução do preço da terra no longo prazo. Em especial, pode-se citar Brown e Smolka (1997), que discutem a implementação de instrumentos fiscais para o financiamento de obras públicas. Em seu trabalho, elencam várias dificuldades que o programa original de H. George resultaria, em especial com relação às famílias mais carentes que muitas vezes possuem apenas sua casa informal como ativo. O imposto único sobre esse ativo poderia resultar em piora nas condições de vida dessas pessoas, por essa razão, propõem instrumentos que recuperem parcialmente a renda ao selecionar quem poderia ser o público taxado.

Furtado (2005), em trabalho que busca definir os conceitos utilizados para entender a recuperação das mais-valias fundiárias urbanas, baseia-se na conceituação de H. George e de Karl Marx. A autora busca uma forma de estabelecer a descrição dos tipos de renda e quais os instrumentos para a sua recuperação (FURTADO, 2005, p. 62). Furtado e Jorgensen (2006, p. 171), por sua vez, referenciam-se a H. George para tratar dos efeitos dos instrumentos, identificados pelos autores como potenciais com vistas à recuperação da valorização imobiliária com foco na ética de recuperação dos ganhos não merecidos. Outro trabalho que merece destaque é Smolka (2013), que trata do imposto sobre a renda da terra em comparação com os instrumentos urbanísticos, especialmente relacionando a redução do preço dos terrenos pela em decorrência dos encargos assumidos pelos proprietários. Essa mesma linha pode ser verificada em Jorgensen (2008), que elabora uma metodologia para analisar o impacto dos instrumentos sobre o preço da terra.

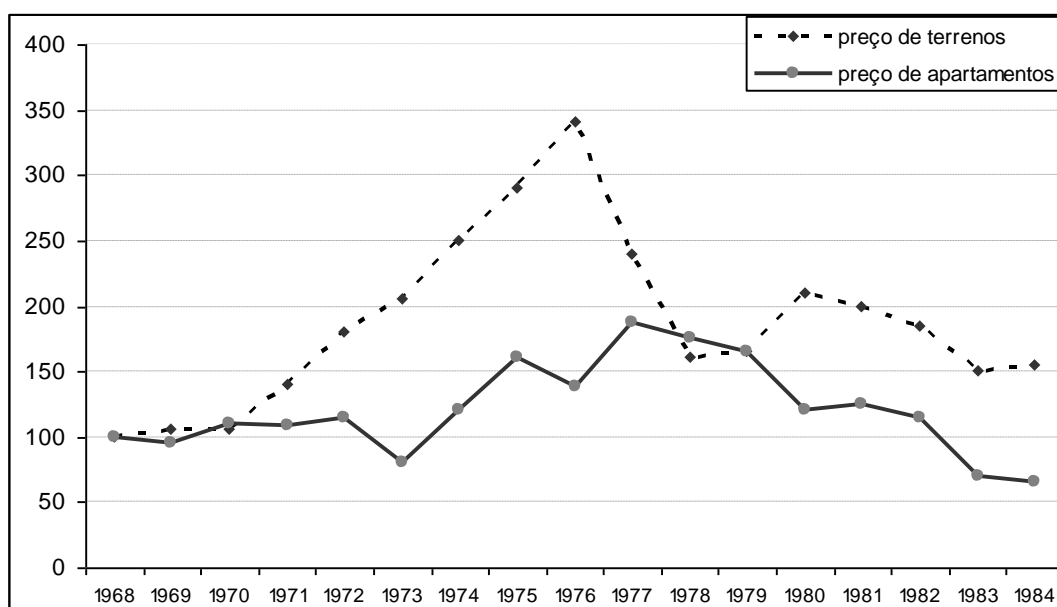
Além das referências bibliográficas relacionadas a H. George, percebe-se também uma semelhança entre o contexto em que se deu a definição do conceito de Solo Criado, na década de 1970, com o contexto histórico de algumas teorias sobre a renda da terra e de proposições de políticas públicas que visavam impedir o encarecimento do solo e a captura privada da renda.

No início do século XIX diversas teorias sobre a renda da terra surgiram de modo independente. Uma interpretação interessante para esse fato é apresentada por Frank Fetter (1977), segundo quem:

[...] as circunstâncias peculiares das duas primeiras décadas do século [XIX] com guerras contínuas, taxaço excessiva, impedimento de importa  es de alimentos, preços sem precedente do trigo na Inglaterra e rendas da agricultura inflacionadas serviram para sobrevalorizar a anormal importa  ncia dos aspectos do crescimento populacional e da renda da terra. A   nt  o chamada doutrina ricardiana da renda foi independentemente formulada por diferentes escritores como West, Malthus, Torrens e outros entre 1813 e 1815, quando os preços do trigo estavam no ápice (FETTER, 1977, p. 368).

Henry George seguiu a regra. Como expõe Foldvary (1997, p. 529), H. George escreveu durante o período de expansão subsidiada das ferrovias para o oeste americano, cujo primeiro impacto no crescimento econômico resultou em aumento da renda e da especula  o, sendo acompanhado por um período de depressão.

O desenvolvimento do conceito do Solo Criado na década de 1970 segue o mesmo padrão. Como pode ser notado com rela  o aos preços dos terrenos (**Figura 3-1**), houve um grande aumento após o chamado milagre econômico brasileiro:



1969 = 100

Figura 3-1: Preços dos Terrenos e Apartamentos em rela  o a 1969

Fonte: elaborada a partir de Leal (1992, p. 37)

O tema ressurgiu com o grande crescimento do setor imobiliário brasileiro após 2008, cujos resultados foram percebidos no sucesso das OUCs da Água Espraiada e Faria Lima. Porém, como padrão, o setor encontra-se atualmente em estagnação. O interessante é notar a semelhança entre os contextos históricos e o surgimento dessas teorias e políticas.

3.2.1 A Filosofia Política de Henry George

Henry George desenvolve de uma maneira bastante comum entre os economistas clássicos uma teoria econômica e de filosofia política que tem como objetivo extirpar a pobreza e dar ao trabalho o que lhe é devido: o rendimento total do trabalhador. Para isso, segundo o autor (1935, p. 328), seria necessário substituir a propriedade individual da terra pela propriedade comum. Como argumenta H. George (1935, p. 333), se a propriedade individual da terra for justa, então o remédio proposto é falso; se, ao contrário, ela for injusta, então seu remédio proposto é o que se deve fazer.

Assim, a abordagem de H. George em sua proposta de taxação da renda da terra se baseia em duas linhas de argumentação que se misturam para dar o tom de sua ação política: uma ética, contrária à propriedade privada da terra e aos ganhos não merecidos da renda (*unearned increment*) e outra utilitarista, baseada na visão de benefício do imposto sobre a renda da terra e a abolição de todos os demais tributos que penalizam a produção de riqueza para cobrir os gastos comuns que deveriam, com justiça, ser arcados com a renda da terra – cuja renda deveria ser de propriedade comum.

Devido à natureza conjunta dos argumentos, bem como a presença da ideia de ganhos não merecidos em alguns dos trabalhos analisados e no próprio Estatuto da Cidade, alguns pontos de sua visão ética serão explorados para contextualizar a discussão. O objetivo deste espaço, no entanto, é o enfoque à visão utilitarista do imposto sobre a renda da terra e sua vinculação com as discussões acerca dos instrumentos analisados.

A visão ética de Henry George segue estritamente e quase literalmente a posição de John Locke a respeito da apropriação de recursos e a justiça em como

os mesmos podem se tornar propriedade individual. Como princípio, todos os bens da natureza se encontram como propriedade comum e o fator que os retira desse estado é o trabalho humano quando misturado ao recurso. No entanto, para a apropriação original ser justa, é necessário que “o que resta seja suficiente aos outros, em quantidade e qualidade” (LOCKE, p. 42), o que veio a ser identificado como o *proviso lockeano* (NOZICK, 1974, p. 178).

Na terminologia georgista, toda produção realizada pelo trabalho e pelo capital é definida como riqueza, cuja propriedade privada é defensável e cujo rendimento é justo. No entanto, todos os bens que não foram produzidos pelo trabalho humano não podem ser apropriados e devem se manter como propriedade comum, como é o caso da terra (conceito econômico) e do espaço. Além disso, pelo fato de a oferta de terra ser inelástica, qualquer apropriação irá necessariamente reduzir em quantidade e qualidade o que restou do recurso. Nesse sentido, apenas as melhorias realizadas sobre a terra podem ser consideradas propriedade privada, porque são resultado do trabalho humano e, ao contrário de retirarem da propriedade comum, o trabalho acrescenta bens e riqueza a serem ofertados à comunidade.

Conforme Dwyer (1982, p. 367), além da posição lockeana, a abordagem de H. George é semelhante à de Herbert Spencer e à de Leon Walras e, por vezes, à de John S. Mill. No entanto, existem diferenças fundamentais entre eles que demonstram a posição lockeana do autor. H. George difere de John S. Mill e de León Walras no que se refere à compensação financeira aos proprietários pela desapropriação e, com respeito a Nozick e aos libertários que se baseiam no princípio da apropriação original (DWYER, 1982, p. 368). Além de Locke, H. George referencia também o princípio da igual liberdade desenvolvido pelo filósofo inglês Herbert Spencer. Segundo H. George (1935, p. 336), a esse respeito, o direito de propriedade que surge do trabalho exclui a possibilidade de qualquer outro direito de propriedade, pois o homem deve ter a igual liberdade de usufruir da natureza, que foi dada igualmente para todos.

A semelhança entre a visão de H. George e a de H. Spencer a esse respeito é grande, embora haja também posições antagônicas que os levaram a críticas recíprocas. Com relação à terra, H. Spencer atribuía a impossibilidade de sua apropriação porque em algum momento todo o globo terrestre poderia ter

proprietários e os não-proprietários seriam impedidos de viver senão pelo consentimento dos proprietários de terra (SPENCER, 1851, p. 114). Essa conclusão é realizada após levar ao extremo a falta do *proviso lockeano*. H. George utiliza a mesma argumentação para defender sua posição na questão agrária da Irlanda (GEORGE, 2002, p. 25) e quando compara a terra com o direito comum de respirar o ar (GEORGE, 1935, p. 338).

Spencer elabora uma forma de reconciliar a igual liberdade à terra com o *proviso lockeano*. Para esse autor, a propriedade individual deveria ser fundida em uma grande propriedade que seria do país e ao contrário de o inquilino pagar a renda ao senhorio individual, pagaria ao deputado da comunidade - que seria o grande senhorio (SPENCER, 1851, p. 124). Todas as terras passariam a ser leiloadas àqueles que mais estivessem dispostos a pagar para os seus semelhantes – no caso, o grande senhorio: o estado – e igual liberdade de competir e de se abster de competir para pagar essa renda garantiria a igual liberdade à terra (SPENCER, 1851, p. 125). Esse sistema ainda corrigiria a condição lockeana da propriedade individual das coisas com a mistura do trabalho. Ao pagar para a comunidade a renda para utilizar uma porção de terra, a comunidade estaria consentindo e garantindo a segurança da posse de toda a produção que excedesse a quantia paga como renda (SPENCER, 1851, p. 130). A posição de Spencer é muito semelhante à discussão realizada por Bromley (2004, p. 22-23) a respeito da propriedade como valor, cujo fluxo de renda depende da garantia da posse realizada por uma instituição coletiva superior que demonstraria o consentimento da comunidade para a apropriação; uma visão de direitos baseada na apropriação de Locke e no direito à apropriação de Kant.

Porém, apesar de possuírem uma visão semelhante, surgiu uma grande controvérsia entre Spencer e H. George sobre como tratar da terra e também sobre os próprios direitos de propriedade sobre as coisas produzidas pelo trabalho. Para Spencer, a solução para corrigir o problema da falta da propriedade comum passava pela nacionalização das propriedades e a justa compensação financeira para seus antigos “proprietários” individuais (SPENCER, 1851, p. 126). Porém, contrário a Spencer, H. George negava a compensação e a própria nacionalização – apesar de essa última visão ser bastante ambígua em seus trabalhos.

H. George argumenta que H. Spencer confundiu a igual liberdade com o direito conjunto que, em essência, é um tipo de direito desigual e que depende do consentimento da sociedade antes da possibilidade de sua apropriação (GEORGE, 2006, p. 29). H. George explica que o igual direito não depende do consentimento, pois antes de haver igual direito, deve haver direito. O direito à terra continua sendo um direito original derivado da ação direta como direito absoluto, não no sentido de inexistência de qualquer limitação, mas no sentido de absoluto enquanto restrito pelo igual direito dos outros enquanto a ação não gerar conflitos (GEORGE, 2006, p. 30). Dessa forma, H. George explica que o direito à terra existe antes da sociedade; a sociedade não concede ou nega direitos; por ela mesma, nenhum direito possui que não aqueles dos próprios indivíduos que a compõe: sua função passa a existir apenas quando o direito individual entra em conflito e a manutenção de direitos iguais é necessária quando de sua resolução (GEORGE, 2006, p. 33).

A confusão entre o direito igual e o direito conjunto, argumenta H. George (2006, p. 34), levou H. Spencer a negar qualquer princípio de justa apropriação que não envolvesse a definição anterior de uma instituição social que definisse as condições dessa justa apropriação; no caso da terra, a nacionalização e o aluguel. Esse *petitio principii* é semelhante à proposição de que direitos de propriedade serão justos quando as instituições que os garantem os definam como justos.

Tanto a desapropriação quanto a nacionalização são negadas por H. George porque a primeira seria injusta e a segunda desnecessária. A primeira injusta porque não se recompensa alguém por algo que não poderia ser seu e a nacionalização desnecessária porque ao impor a taxa da renda, a terra pode continuar sendo nominalmente chamada de propriedade:

[...] deixe-os continuar a chamar de sua terra; deixe-os comprar e vender, transmitir e planejar; pode-se deixá-los com a segurança da casca, desde que o conteúdo seja apropriado. Não é necessário confiscar a terra; é apenas necessário confiscar a renda (GEORGE, 1935, p. 405)

A proposta de H. George se apoia nas rendas diferenciais de Ricardo. Toda a terra que não tiver valor, ou seja, que não gerar renda, pode ser apropriada privadamente e utilizada para a produção sem a necessidade de pagar impostos à comunidade. Enquanto apenas um indivíduo tiver interesse em uma terra em particular não haverá problemas em sua apropriação. No entanto, no momento em

que mais pessoas passarem a ter interesse econômico e a terra ganhar valor, ou seja, gerar renda na definição clássica, a mesma deverá ser paga à comunidade.

Assim, a apropriação formal e o aluguel da terra pela comunidade não são necessários: só é necessário que o possuidor de terra de valor pague à comunidade uma quantia equivalente do valor da terra ou da renda econômica; e isso pode ser assegurado pelo simples meio de estimação e coleta na forma de um imposto sobre o valor da terra, retirando-se o valor das benfeitorias (GEORGE, 2006, p. 34).

Esse sistema, segundo o autor, evitaria o problema da quantidade de terra que um indivíduo pode possuir. Poderá chamar de sua toda terra que não tiver valor, mas no momento em que passar a existir competição pelo uso e ela gerar renda, a coleta de impostos sobre essa renda irá assegurar igual liberdade ao recurso e impedir que alguns indivíduos tenham uma renda não merecida sobre a propriedade (*unearned increment*). As melhores terras, aquelas disputadas que podem gerar mais renda, serão utilizadas por quem estiver disposto a produzir mais para a sociedade e a renda será utilizada para o custeio das necessidades comuns.

Dessa forma, todos, inclusive quem tem a posse da oportunidade natural superior, obtêm sua igual parcela da superioridade ao usufruírem dos recursos utilizados para os usos comuns; enquanto as dificuldades do aluguel estatal da terra, da determinação e dos acordos relacionados ao valor das benfeitorias são evitadas. Esse é o sistema do imposto único (GEORGE, 2006, p. 35).

A controvérsia entre os autores se prolongou com inclusivas críticas pessoais, como pode ser verificado nas obras *A Perplexed Philosopher* de Henry George e a autobiografia de H. Spencer – *Reflections*. Porém, apesar de suas diferenças, nota-se uma grande semelhança com relação à crítica contra a propriedade individual da terra e como garantir o princípio da igual liberdade que H. Spencer utilizou como partida para a definição de uma teoria da justa apropriação. Nesse sentido, as críticas direcionadas a H. Spencer podem também ser dirigidas contra H. George; entretanto, antes de abordar essas críticas, destaca-se a seguir o funcionamento do sistema do imposto único.

3.2.2 A Taxação da Renda da Terra

H. George (1935, p. 328) identifica três fatores que contribuem para o progresso material e para a criação de riqueza: 1- o aumento populacional; 2- melhorias na arte da produção e do comércio; e 3- melhorias no conhecimento, na educação, na governança, na polícia, nas maneiras e na moral. Seguindo seu raciocínio, todo aumento de produtividade do trabalho segue o aumento da produção de riqueza e como a riqueza em todas as suas formas é “produto do trabalho aplicado à terra ou aos produtos da terra, qualquer aumento no poder do trabalho, com a demanda por riqueza sendo insatisfeita, será utilizado para a produção e mais riqueza e, assim, a demanda por terra aumenta” (GEORGE, 1935, p. 249). Com isso, a proposta de política pública de H. George era abolir todos os tributos exceto sobre o valor, ou a renda, da terra (FOLDVARY, p. 414).

Por renda, H. George segue os passos de Ricardo no entendimento das rendas diferenciais, cuja taxaço seria neutra com relação à alocação de recursos e aos preços dos produtos finais. Toda a explicação econômica de H. George segue o modelo de Ricardo sobre os agregados trabalho, capital e terra e a distribuição de seus rendimentos, sendo a renda definida como o excedente (*surplus – mais-valia*) do produto após os gastos com capital e trabalho. No entanto, a definição é substituída e, como será visto com os georgistas, possui conotações diferentes daquelas utilizadas por Ricardo.

Para Ricardo (2001, p. 39), “renda é aquela porção da produção que é *paga* ao senhorio pelo uso dos poderes originais e indestrutíveis do solo”. Renda, como preço, é negociada e contratada entre o proprietário e o inquilino. Nesse sentido, terrenos sem uso não geram renda aos proprietários e sem renda não haveria imposto se fosse seguido o conceito clássico de Ricardo.

A distinção que H. George estabelece é a de que se um proprietário mantém um terreno vazio, mas cobra aluguel para sua utilização, esse terreno passa, em tese, a ser disputado e para manter o princípio da igual liberdade, o mesmo valor do aluguel cobrado se torna imposto. Isso forçaria o proprietário que o mantém ocioso a dar uma destinação produtiva, ou liberando-o para quem der a destinação social mais valorosa:

[...] o valor da terra expressa em exatidão e de forma tangível o direito da comunidade na terra mantida pelo indivíduo e a renda expressa a exata quantia que o indivíduo deve pagar para a comunidade para satisfazer o igual direito de todos os outros membros da comunidade. Se for concedida a prioridade da posse e do uso sem perturbação da terra, com o confisco da renda para o benefício da comunidade, nós reconciliamos a estabilidade do registro que é necessário para as melhorias com total e completo reconhecimento dos direitos iguais de todos para com o uso da terra (GEORGE, 1935, p. 344).

Por esse motivo, H. George é contrário ao confisco dos títulos de propriedade, como nas propostas de John S. Mill e H. Spencer, porque em seu esquema isso é desnecessário. Sua proposta é fazer a mesma coisa, mas de forma mais simples, fácil e tranquila: deixar a terra ser usada para quem arrematar pelo maior preço (GEORGE, 1935, p. 404).

O mecanismo de taxação proposto e a forma de renda são ambíguos nos trabalhos de H. George e mesmo entre as interpretações georgistas. Com relação à taxação, o autor (1935, p. 437) propõe que todos os impostos recaiam sobre o valor da terra, cujo preço surgirá em leilão por aquele que arrematá-la pelo maior preço possível a ser pago ao estado. Aquele que a estiver retendo sem uso terá então que dar uma destinação produtiva ou terá que deixá-lo a quem arrematar o direito. Em outro momento, argumenta que não seria necessário criar esse procedimento se fosse permitido ao possuidor ficar com 20% do aluguel colocado no mercado; isso evitaria corrupção, conluio e favoritismo (GEORGE, 1935, p. 405).

Porém, essa diferença no tratamento de como levantar o valor do imposto se apresenta também com relação à perspectiva econômica sobre como se define a renda. Nas propostas de taxação, H. George parece assumir que o processo competitivo tornaria a renda muito próxima daquilo que seria o valor a ser pago pela melhor destinação da área. Nesse caso, seria possível manter o mercado de terras funcionando e aplicar um imposto de 80% sobre a renda ou sobre o preço da terra. O problema, entretanto, é a retenção especulativa de lotes com valor que não geram renda e, conseqüentemente, não gerariam imposto. Sem a cobrança, os lotes poderiam permanecer sem uso indefinidamente, ou utilizados de uma maneira que não refletisse o melhor uso, pois o proprietário manteria o controle sem esse custo.

H. George (1935, p. 402) se refere constantemente à especulação com a terra como o pior efeito do sistema de apropriação individual e a principal causa da desigualdade. "A razão para os salários serem mantidos constantemente a um

mínimo de padrão de vida, apesar do aumento da produtividade, é que a renda aumenta ainda mais, assim, produz-se uma constante força de redução dos salários" (GEORGE, 1935, p. 282).

A especulação também é vista como a causa para os constantes ciclos de depressão industrial e da produtividade. Para o autor (1935, p. 272), esses ciclos ocorrem porque a terra é negada ao trabalho, o que impossibilita que o processo produtivo continue evoluindo:

Uma consideração sobre a maneira na qual o avanço especulativo nos valores da terra reduzem os ganhos do trabalho e do capital e cortam a produção leva, penso eu, irresistivelmente à conclusão de que essa é a principal causa das periódicas depressões industriais às quais todos os países civilizados, e todos eles conjuntamente, enfrentam de forma cada vez maior (1935, p. 263).

Os ganhos da produtividade, para H. George, ficavam majoritariamente nas mãos dos proprietários de terra com o aumento da renda, sem que precisassem produzir nada, sendo apenas passivos no progresso. Conforme define Dwyer (1982, p. 367), a renda é o resultado de um monopólio natural, mas deixar que seja apropriada individualmente é favorecer alguns às custas dos outros; apenas a apropriação da renda poderia garantir a remoção do incentivo que a propriedade monopolista oferece por não utilizar um recurso escasso até o seu maior rendimento.

O ganho não merecido a que se referem era um termo muito utilizado na época da publicação do principal trabalho de H. George. Stamp (1915, p. 168-70) descreve as três conotações utilizadas para o termo *unearned increment* nas discussões sobre a terra no final do século XIX:

- I. relacionado com impostos: Essa relação pode ser percebida em trabalhos mais atuais, como Gaffney (1972, p. 245), que define a renda como tudo aquilo que poderia ser cobrado em impostos sem prejudicar a produção;
- II. visão qualitativa – de implicações éticas:

Ninguém pode ler a literatura propagandista da época de Mill, passando pelo “imposto único” até chegar à campanha pela terra sem notar que essas implicações visavam tomar forma lentamente e ocupar uma parte desproporcional no argumento. Seu apelo a paixões primitivas era um acabamento efetivo para o palavrório político (STAMP, 1915, p. 168).

- III. econômica e funcional: separação entre custos e excedentes (*surplus*). Custos são a remuneração necessária para criar e manter a produção, representando a harmonia entre capital, trabalho e habilidade; o excedente pode ser dividido em produtivo - aquele que permite aumento dos juros, lucros e salários, que colabora para o aumento da produção e o improdutivo – que surge sempre que existem fatores escassos cuja utilização demanda por pagamento e não são efetivos para o aumento da oferta.

Como expõe Stamp (1915, p. 175), todas as definições tratam de renda auferida que não está relacionada com o esforço do próprio beneficiário. Com isso, o imposto teria também o potencial liberar a riqueza que é apropriada individualmente para financiar o custeio das necessidades comuns. Com um imposto sobre todas as terras produtivas:

[...] o preço de venda da terra cairia; a especulação receberia sua sentença de morte; a monopolização da terra não garantiria mais nada. Milhões de acres cujos produtores são expulsos pelos altos preços seriam abandonados pelos seus proprietários ou vendidos aos produtores por preços nominais. E isso não apenas nas fronteiras, mas também nos distritos mais populosos (GEORGE, 1935, p. 436).

No entanto, a proposta de H. George não é tornar a propriedade comum no sentido de dividi-la igualmente. A divisão da terra deve ser vista como trabalho humano, ou seja, como forma de se planejar a produção. Essa decisão deveria ser deixada para os indivíduos que procuram dar a maior eficiência ao fator econômico de modo a produzir maior riqueza possível e isso pode ocorrer em grandes ou pequenas propriedades (GEORGE, 1935, p. 323-4).

Para contornar o problema da especulação, que mantém terra ociosa e sem rendimento produtivo, o imposto não poderia recair sobre a renda de mercado, mas sobre uma renda definida e imposta ao proprietário para forçá-lo a destinar o espaço para o "o maior custo de oportunidade da terra" (GAFFNEY, 1972, p. 243); nesse sentido, a renda perde a conceituação de Ricardo enquanto preço *pago* e assume uma conotação de preço-sombra.

O preço-sombra, conforme define Sandroni (1999, p. 556), é um "preço" imputado sem a existência de processo de mercado, calculado em programas matemáticos de economias centralmente planejadas, que pretende refletir os custos

de oportunidade da produção. Nesse sentido, a definição desse preço carrega os problemas verificados no que tange a visão estática da economia de equilíbrio e de bem-estar social, em especial na vertente do socialismo de mercado. Não há nos trabalhos de H. George o desenvolvimento de como calcular esses preços-sombra; o autor toma como dado que na ausência de mercados de terra os preços continuariam sendo formados sem alterações. Somente com os debates acerca do problema do cálculo econômico nas economias planejadas que a questão dos preços-sombra tomou a devida importância.

Foldvary (2004, p. 1145) discute essa definição, para quem H. George realmente utilizava a perspectiva da renda como preço-sombra e não como o preço propriamente dito que surge do processo de mercado. Ao contrário da visão de que a renda poderia ser simplesmente extinta, deixando a alocação do espaço a ser definida por outro processo social, como defende Harvey (1988, p. 137), os georgistas entendem a importância desse preço. Como expõe Gaffney (1972, p. 248), a função econômica da renda é comunicar que o espaço não é um bem gratuito. A renda força o possessor a economizar não apenas a terra, mas também todas as amenidades que são oferecidas pelo espaço e que, como bens escassos, também devem ser economizados.

Em suma, H. George buscou uma forma prática de aplicação da teoria da apropriação original de Locke respeitando o *provisio* e o princípio da igual liberdade de H. Spencer. Nesse sentido, a terra teria que ser mantida como propriedade comum garantindo a todos os seus benefícios; para alcançar esse objetivo, a renda econômica, que surge apenas quando há concorrência pelo mesmo espaço, seria coletada na forma de imposto (baseado no preço-sombra). Isso garantiria que ninguém pudesse se apropriar de terra além daquela que pudesse colocar em produção de modo a poder pagar os impostos que outros estariam dispostos a pagar para utilizá-la. Como resultado esperado, não haveria desperdício de terra de qualidade retida especulativamente, ou utilização marginal desnecessária, sequer uma classe de proprietários que pudesse viver às custas da produção. Segundo H. George:

[...] o remédio mais simples e soberano, que irá aumentar os salários, os ganhos do capital, extirpar o pauperismo, abolir a pobreza, dar emprego remunerado para que assim desejar, suportar o livre acesso aos poderes

humanos, reduzir o crime, elevar a moral e os gostos pessoais; e a inteligência, purificar o governo e levar a civilização a patamares ainda mais supremos, é apropriar a renda pela taxaço (GEORGE, 1935, p. 405).

3.2.3 Problemas Teóricos da Perspectiva Georgista

O senhorio a que H. George se refere é o grande proprietário que vive da renda de suas terras, cujos inquilinos são os reais produtores. O autor comenta que em toda a Grã-Bretanha a maior parte dos terrenos era cultivada por inquilinos, assim como os prédios de Londres (GEORGE, 1935, p. 398). Extrair a renda desse senhorio na forma de impostos não seria nenhum entrave para o melhoramento do solo, pois o recurso estaria sendo retirado do senhorio e não dos produtores, que continuariam pagando renda – porém, agora, para outro senhorio. Segundo sua proposta, se fosse dada aos usuários a garantia pelas melhorias que fizeram, seria possível abolir a propriedade privada da terra (GEORGE, 1935, p. 399).

Paradoxalmente, um imposto único sobre a renda da terra, para ser coerente com a definição de H. George, não poderia ser aplicado sobre terras sem uso, pois essas não geram renda. Porém, a grande proposta de H. George é justamente impedir a especulação com a cobrança do imposto sobre o valor da terra. Nesses casos, a incidência do imposto recairia sobre o capital acumulado do proprietário; mas isso seria contrário à proposta de abolir os demais impostos sobre capital e trabalho (ROTHBARD, 2009, p. 1199). A proposta de permitir ao proprietário ficar com 20% da renda da terra para evitar a nacionalização tampouco seria coerente com sua política, pois no caso a renda ainda seria a de mercado e 80% de imposto sobre nenhuma renda é nenhum imposto, quando se trata de terra com valor retida sem rendimento.

O mais correto seria afirmar que a proposta georgista é a imposição de apenas um tributo *referente* a todo o valor da terra, ou da renda da terra, apropriada por todos os indivíduos dentro do território de uma comunidade política. Para a terra ter valor, como visto, ela precisa ser disputada economicamente; as terras marginais não pagariam imposto algum, pois não são escassas do ponto de vista econômico e social. Essa condição é garantida pela tautologia da definição da renda de Gaffney (1972, p. 242): "essencialmente, a renda é o produto líquido da terra depois de deduzir todos os custos não relacionados à terra". Porém, o que não é explicado

pelos georgistas é como seria estimada a renda sem o processo de mercado; o mesmo problema enfrentado pelos socialistas de mercado e pelos modelos teóricos da economia neoclássica do equilíbrio e do bem-estar social.

A primeira consequência da política seria a redução para zero do preço de mercado de qualquer terra, como H. George (1935, p. 435) assume. Os proprietários originais não teriam nenhum incentivo na alocação do recurso para quem estivesse disposto a investir o maior preço para a produção, pois todo o valor seria capturado pelo imposto. Não existindo mais esse mecanismo de alocação de espaço pelo mercado de terras via renda, a primeira proposta do sistema em se basear no voluntarismo dos proprietários seria anulado.

Os georgistas reconhecem a importância da renda na alocação da terra, como visto em Gaffney (1972, p. 248). No entanto, a alternativa que sobra é a definição da renda (imposto) enquanto preço-sombra e esse preço deverá coordenar a utilização do espaço, tão como os preços paramétricos de Lange e Lerner coordenariam toda a produção econômica em uma economia de comando central. Nesse sentido, pode-se compreender a razão de Arnott (2004, p. 1060) utilizar a função de um déspota benevolente de uma economia planificada centralmente para definir a renda-sombra da alocação mais eficiente de pessoas e recursos no espaço. No processo de mercado a renda é passiva, é o excedente; no processo político de planejamento e coordenação ela se torna ativa, como modo de dirigir a produção para o melhor uso entre as alternativas, como se infere da utilização dos modelos de distribuição georgista.

Nesse ponto surge outro problema de transferência do modelo teórico para a prática. Na teoria de H. George, parece haver fácil mobilidade do capital construído, sua substituição e reciclagem, a renda seria facilmente estabelecida, não haveria conflitos entre os demandantes e ocupantes das propriedades comuns, o valor e a utilidade seriam homogêneos para os afetados, não há contrato e os leilões de renda seriam feitos com eficiência na determinação dos preços corretos. Ainda outras questões foram abertas por A. Herbert (1890, p. 4). Brown e Smolka (1997, p. 25-6) ainda discutem que na percepção de H. George seria muito simples o proprietário pagar pelo aumento do valor da terra ou simplesmente deixá-la, sem demais custos pessoais ou sociais.

Na prática, como argumenta Rothbard (2011, p. 580), tão logo fosse extinta a propriedade individual e seu serviço de alocação pelo melhor preço negociado, alguma instituição teria que assumir o trabalho de alocação do espaço e a cobrança da renda, tornando-se, assim, sua real proprietária. A terra, como recurso escasso, não pode permanecer sem proprietário sem que o caos surja e a propriedade comum precisa de uma instituição comum que a racione. Como expõem Bertaud e Renaud (1995), na ausência de um sistema de preços, o planejamento urbano fica sem referências e a alocação espacial é prejudicada, com desperdício de espaços valiosos e a concentração de moradias em espaços que demandam muito investimento para transporte. Doebele (1997, p. 63) expõe que na ausência de mercados, a terra é alocada de acordo com a ideologia ou o poder político, como foi comum na União Soviética com a utilização maciça de áreas para indústrias e a destinação mínima para moradia, cujo ministro era fraco em termos de influência.

A proposta de H. George em incluir um dispositivo para o *proviso* lockeano mantendo a terra como propriedade comum é engenhosa. Pode-se afirmar que ela é um complemento da ideia de governo dos proprietários de Locke, em que todos assumem em contrato social a definição de um governo civil. No entanto, H. George se apropriou do conceito teórico para a proposição de política real. Ao estabelecer uma instituição comum que coleta a renda da terra comum a um número de indivíduos, a proposição de H. George, similar à de H. Spencer, de que a terra foi dada e seus benefícios devem ser distribuídos comumente é prejudicada se territórios políticos forem definidos. Nesse caso, como colocou Hodgskin (1851, p. 169), para acabar com o monopólio da terra pelos indivíduos seria necessário defender o monopólio da terra para as nações, mas se cada nação for proprietária de seu território, todas as pessoas externas estariam perdendo seu igual direito à renda interna ao território. A esse respeito, A. Herbert (1890, p. 3) questionou se fronteiras geográficas imaginárias poderiam limitar direitos, já que a filosofia política de H. George é pretensamente universalista.

As controvérsias a respeito do tema existem desde pelo menos a teoria da renda de Ricardo. Não há aqui a pretensão nem o espaço para desenvolver o tema com maior profundidade teórica. Buscou-se apenas inseri-lo no contexto para enriquecer a discussão acerca da taxação da renda como forma de desenvolvimento

econômico com melhor aproveitamento do espaço. Apesar dos problemas relacionados, como expõe Schumpeter a esse respeito:

Tirando a panaceia (do imposto único) e toda a fraseologia adicionada a ela, ele foi um economista ortodoxo e extremamente conservador com relação à metodologia [...] A proposta, uma das muitas descendentes do *impôt unique* de Quesnay, embora enviesada com a teoria insustentável de que o fenômeno da pobreza é todo devido à absorção dos excedentes pela renda da terra, não é *economicamente* sem sentido, exceto pelo otimismo exagerado com relação ao impacto do imposto. De qualquer modo, não deveria ser descartado como sem sentido (SCHUMPETER, 2006, p. 832).

A importância dada por H. George ao conceito de renda e sua capitalização, bem como sua relação com a produção no espaço foi apropriada em diversos sentidos para a análise urbana. Dessa forma, parte-se para a apresentação e discussão da perspectiva utilitarista a respeito da capitalização das rendas do solo urbano, em especial da especulação imobiliária e os temas que são abordados na bibliografia sobre os instrumentos explorados.

3.2.4 Henry George e as Cidades

A perspectiva georgista aplicada ao solo urbano possui duas vertentes principais: a) como mecanismo para evitar a especulação imobiliária e o espraiamento urbano via sistema de impostos sobre o valor da terra, desenvolvido pelo próprio H. George e; b) no foco sobre a importância da renda, e sua capitalização, como fator de coordenação da dinâmica da produção do espaço, que pode ser discriminada em diversos tópicos. Esses dois campos são apresentados para contextualizar o desenvolvimento recente da perspectiva georgista e como ela se insere nas discussões acerca dos instrumentos urbanísticos da revisão bibliográfica.

A forma urbana ideal derivada da perspectiva georgista segue a cidade monocêntrica da economia espacial urbana neoclássica. A influência da teoria da renda diferencial de Ricardo aplicada à visão sobre a especulação reforça a ideia de que a ocupação espacial mais eficiente seria aquela que se desenvolve em círculos ao redor do centro sem desperdiçar terrenos pelo caminho. O problema encontrado

na realidade é que, conforme descreve H. George (1935, p. 257), a propriedade individual permite que lotes valiosos, ou com usos inadequados, sejam retidos nos centros urbanos; com a escassez de opções, o crescimento se dirige para as franjas. Um dos problemas dessa dinâmica é que os proprietários dos terrenos mais afastados que perceberem o espraiamento irão reter suas propriedades, ou cobrar preços muito altos para sua venda, antecipando rendas futuras de quando a infraestrutura urbana for provida e da maior demanda. Com isso, terrenos mais baratos seriam levados para ainda maiores distâncias, juntamente com a infraestrutura necessária para a ocupação, e todos os terrenos que ficassem entre as terras marginais e os terrenos mais valiosos pegariam carona na valorização da terra, recebendo incrementos de valor não merecido. Essa dinâmica foi utilizada para explicar as crises da indústria e é utilizada na perspectiva georgista para explicar os ciclos de bolhas e recessões imobiliárias, como será apresentado.

Para H. George, se as terras de melhor qualidade nas cidades fossem utilizadas da melhor maneira possível, não seria necessário utilizar as terras de pior qualidade nas franjas urbanas. Como comenta,

[...] em todas as grandes cidades valiosos lotes podem ser vistos mantidos sem uso pela mesma razão [*pela propriedade privada do solo*]. Se o melhor uso da terra fosse o teste, então a propriedade privada na terra seria condenada, como seria por qualquer outra consideração. Ela é um modo tão incerto e perdulário para garantir o uso apropriado da terra como a queima da própria casa para assar um leitão (GEORGE, 1935, p. 402).

Nesse sentido, sua proposta seria benéfica no sentido de ser um obstáculo a quem desejasse manter a terra sem uso. Não podendo arcar com os custos de mantê-la sem utilização, teria que ser liberada para uma melhor utilização condizente com o custo do imposto (GEORGE, 1935, p. 413).

Holcombe (2004, p. 1133), discutindo a visão georgista da eficiência argumenta que nem sempre esse padrão é ótimo, já que se desconhece o futuro e quais as utilizações que devem ser dadas aos terrenos ao longo do tempo. O padrão

de crescimento urbano do tipo *leapfrog*¹, segundo o autor, cumpre uma importante função quando os terrenos deixados sem utilização se valorizam e são utilizados por comércio e edifícios residenciais mais densos propiciados pelo avanço da tecnologia e da economia; esse desenvolvimento permite a criação de subcentros que servem à população das ocupações mais antigas reduzindo a necessidade de viagens até o centro da cidade. Gaffney (1956, p. 326-7), tratando da explicação de Richard Ely a respeito da função social de se deixar alguns terrenos aguardando desenvolvimento, reconhece que existe alguma verdade na proposição, ainda mais porque uma vez utilizado, os custos para redirecionar a função da terra desenvolvida podem ser altamente custosos. Smolka (1994, p. 33-4), citando estudos empíricos, coloca em dúvida a escala da especulação imobiliária e sua relação com a grande elevação dos preços que, segundo o autor, parecem mais relacionados com a situação macroeconômica do que com a pura retenção dos imóveis. Nesse sentido, a especulação seria efeito da situação macroeconômica e não a causa dos ciclos econômicos.

A relevância da especulação imobiliária depende da referência que se possui para sua análise. Partindo do modelo de eficiência criado pelos georgistas – ou pelos economistas urbanos neoclássicos –, qualquer terreno que não apresente a melhor utilização social – aquela que paga a renda-sombra ótima nos modelos – será visto como uma falha e o imposto terá que ser utilizado para sua correção. No entanto, trazendo o modelo para o mundo real, encontrar uma forma de harmonizar o desenvolvimento do tipo *leapfrog* com o georgista é o grande desafio para enfrentar a incerteza e não desperdiçar terrenos valiosos com funções inadequadas que não possam ser revertidos. Estudos sobre a aplicação da OODC e das OUCs nesse sentido seriam valiosos para o aprimoramento dos instrumentos.

O conceito de renda é central na teoria georgista da produção do espaço. Para Gaffney (1972, p. 248), por exemplo, a renda não apenas seleciona a função

¹ Em tradução livre: "salto de sapo"; descreve o tipo de crescimento urbano descontínuo em que regiões se adensam deixando uma porção de solo vazia entre o centro e a região desenvolvida.

econômica a ser dada – residencial, comercial, ou industrial – como também determina a intensidade ótima de cada uso. Nesse sentido, rendas altas levam a edifícios mais altos, porque a construção em altura faz com que capital seja economizado e possa ser dispendido na aquisição do terreno. Em linhas gerais, a economia urbana neoclássica utiliza a mesma noção em seus modelos. Foldvary (2005, p. 113), nesse sentido, argumenta que a literatura sobre microeconomia e finanças públicas trata vários tópicos de forma compartimentada e que poderiam ser integrados se utilizassem a renda da terra como conceito-mestre.

Tópicos como "excedente do produtor"; "análise de perda de peso morto"; o Teorema de Henry George (THG); capitalização; bens públicos; externalidades; modelos de clube e o modelo de Tiebout têm sido utilizados na bibliografia georgista para estudos urbanos (FOLDVARY, 2005, p. 114-8). Os tópicos da análise de perda de peso morto, da capitalização, dos bens públicos e das externalidades estão presentes, pelo menos implicitamente, nos textos sobre os instrumentos urbanísticos analisados.

A hipótese de Tiebout, que trata da descentralização fiscal e da competição entre cidades pelo "voto com os pés", cujo resultado ideal seria a otimização dos investimentos em bens públicos e a transformação de impostos em taxas de benefício não cabe na realidade latino-americana devido à centralização fiscal (SMOLKA, 2013, p. 22). A perspectiva sobre os modelos de clubes como alternativa da definição de direitos de propriedade, como desenvolvem Larson e Bromley (1990, p. 241), é inexistente devido à rígida estrutura institucional brasileira, cuja "propriedade imobiliária" é semelhante à enfiteuse² do Código Civil de 1916.

Foldvary (1997) insere a discussão da renda e da capitalização presente na teoria georgista nas análises sobre ciclos econômicos e seu impacto no mercado

² A enfiteuse, definida entre os artigos 678 e 694 da Lei nº 3.071 de 1916, é o domínio útil do imóvel, atribuído pelo proprietário, mediante o pagamento anual ao senhorio de uma pensão, ou foro. Em análise institucionalista de comparação de legislações, o texto que trata da enfiteuse é semelhante com a estrutura atual da propriedade imobiliária e fundiária; o estado brasileiro, nessa interpretação, seria o real proprietário de todas as terras dentro do território e os indivíduos seriam os enfiteutas ou subenfiteutas pelo domínio útil. Entre as semelhanças podem ser notadas o foro e o IPTU ou ITR, o laudêmio e o ITBI e o direito de preferência com o direito de preempção.

imobiliário. Fazendo a síntese entre a teoria macroeconômica georgista e a teoria austríaca da estrutura do capital e dos ciclos de negócio, o autor aborda o impacto dos preços e da atividade construtiva durante a fase de expansão acelerada do ciclo e os resultados na fase de retração da economia. Essa perspectiva auxilia o estudo sobre o cenário macroeconômico a que Smolka (1994, p. 34) se refere superficialmente e contribui conceitualmente para análises como a de Thornton (2005), que trabalha a relação entre a construção dos maiores edifícios de escritórios durante a fase de expansão monetária como sinal de ciclos econômicos. A esse respeito, é interessante a conclusão de Foldvary (1997, p. 538) sobre a próxima grande crise imobiliária que ocorreria em 2008, caso não ocorresse nenhum impedimento como uma guerra mundial. A acurácia empírica dos ciclos apresentados por H. George demonstra a importância de seu *insight* sobre o impacto do desenvolvimento econômico nos preços da terra e a consequente dinâmica imobiliária.

3.2.5 Os Instrumentos Urbanos sob a Ótica Georgista

Gaffney (1972, p. 245) divide as fontes da renda da terra como a conjunção das características naturais, do gasto público e da atividade privada realizada por terceiros que geram uma sinergia expressa no preço. A renda, dessa forma, é aquilo que o público faz gratuitamente ao proprietário, por isso, poderia ser taxada sem que resultasse em efeitos negativos com respeito aos investimentos.

Essa definição de Gaffney é muito semelhante à discussão ética realizada por Furtado (2005, p. 62) quando discute os quatro tipos de mais-valias urbanas para estabelecer o objetivo e o horizonte do impacto dos instrumentos urbanísticos. Segundo essa autora, as mais-valias urbanas podem ser discriminadas em: i- toda a renda (independente de sua origem); ii- alheia ao esforço do proprietário; iii- que dependeu do esforço da coletividade; iv- que decorre de investimentos públicos. O seguinte esquema da **Figura 3-2** elaborado por Furtado (2005, p. 69) ilustra a formação dos preços do solo urbano e teoricamente os montantes relacionados com a ação de diferentes agentes econômicos:

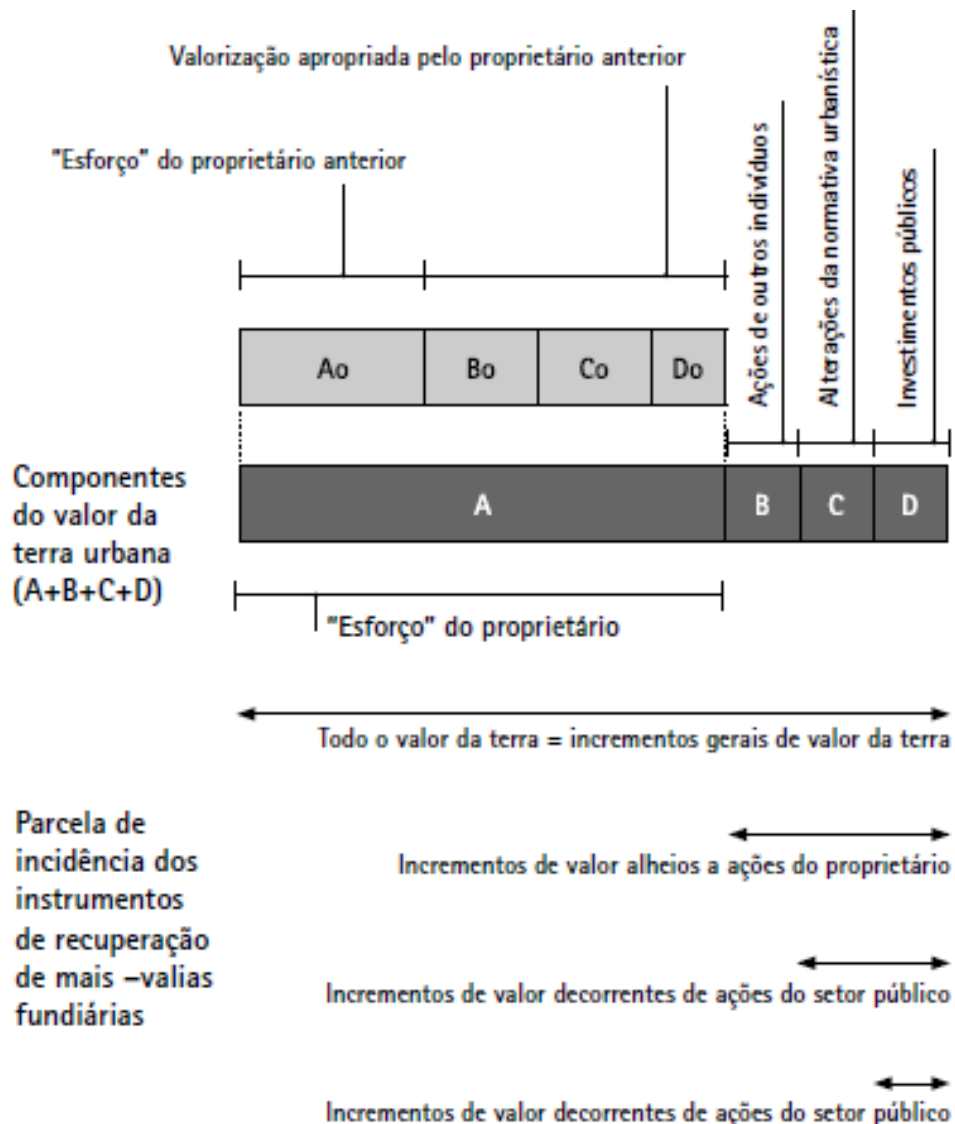


Figura 3-2: Componentes do Valor do Solo Urbano e de Mais-Valias Fundiárias

Fonte: Furtado (2005, p. 69)

Conforme Furtado (2005, p. 62), essa definição seria inútil para os georgistas porque, para os mais radicais, toda a renda da terra é ganho não merecido e deve ser taxada. A importância em se distinguir os tipos de renda se dá pela discussão da política pública e seu desenho para o montante a ser cobrado do proprietário da terra. Nesse sentido, a definição do coeficiente básico e do coeficiente máximo no zoneamento estabelece a quantia que poderia ser taxada. Se o coeficiente básico fosse zero e todo o direito de construir devesse ser comprado do município, toda a renda da terra seria taxada. No novo Plano Diretor de São Paulo (2015) o coeficiente básico de todo o município se tornou igual a um e

potencial construtivo adicional deve ser adquirido mediante OODC nas zonas urbanas permissíveis; nesses casos parte da renda é taxada. Com coeficientes básicos mais altos, como no caso de Curitiba, a possibilidade de compra de potencial adicional captura uma parte ainda menor da renda.

Para os georgistas, entretanto, não se trata de quanto da renda deve ser taxada, mas sim a forma como ela deve ocorrer. Na perspectiva georgista, não deve haver restrições como zoneamentos que dificultam a produção imobiliária. Gaffney (1972, p. 248), a esse respeito, argumenta que a intensificação do uso do solo é um substituto para a oferta adicional de solo nas margens e,

[...] quando essa função é obstruída, como no caso de controles de aluguéis ou zoneamentos de baixa densidade, a oferta deve ser redirecionada. A terra extra deve ser ofertada a grandes custos sociais ao estender a infraestrutura urbana no sentido das áreas rurais. A cobrança de rendas de mercado nas áreas centrais ofertaria esse espaço sem custos sociais (GAFFNEY, 1972, p. 248).

É interessante recordar um dos primeiros objetivos que surgiram com o conceito do Solo Criado, como relacionava Ambrosis (1976, p. 80), em buscar conter o desenvolvimento urbano com a cobrança do excedente construído sobre a área do terreno. A distinção entre a posição georgista e os primeiros objetivos do instrumento denota uma contradição entre a utilização dessa perspectiva para tratar do tema e os reais objetivos dos instrumentos. Para os instrumentos funcionarem, deve haver um zoneamento mais restritivo, aquele relacionado com o direito de construir vinculado ao direito de propriedade imobiliária e outro relacionado à capacidade de suporte da infraestrutura, cujos limites poderiam ser alcançados com a compra de potencial adicional (ou de CEPACs, no caso das OUCs). Essa forma de funcionamento, no entanto, não tem apoio da perspectiva georgista.

Foldvary (2005) também expõe preocupação com relação à utilização do zoneamento e de restrições à produção como forma de criar mecanismos de captura da renda. Segundo o autor:

[...] taxas de impacto de desenvolvimento distorcem o desenvolvimento ao colocarem um fardo sobre uma atividade particular ao contrário de serem uma cobrança uniforme sobre toda a renda. Enquanto possa parecer eficiente deixar àqueles que se beneficiam de uma definida infraestrutura o pagamento pelo desenvolvimento, na verdade ele tem o efeito oposto daquele buscado por Henry George - aqueles que produzem são taxados,

enquanto aqueles que mantêm sua terra ociosa, não. Além disso, essas taxas de impacto de desenvolvimento podem acabar taxando também o capital e o trabalho juntamente com a renda (FOLDVARY, 2005, p. 119).

A OODC e a OUC não são instrumentos propriamente georgistas. Eles têm como consequência a redução do preço da terra, mas não no sentido proposto por H. George de evitar a retenção especulativa e melhorar a utilização do recurso. Como a cobrança pelo Solo Criado ocorre apenas se houver planos para o uso mais intenso do solo, em princípio usos inadequados podem continuar sendo realizados. Além disso, a cobrança recai quando se deseja utilizar o recurso e não como forma de forçar o seu uso. Nesse sentido, tanto a OODC quanto a OUC são taxas de desenvolvimento e, como tais, são contrárias à proposta de H. George:

Onde a terra tiver valor, a taxação, ao contrário de operar como uma multa contra melhorias, operaria para forçá-las [...] o proprietário de um lote vazio na cidade teria que pagar pelo privilégio de manter outras pessoas sem acesso ao recurso até que ele desse uma utilização à terra (GEORGE, 1935, p. 437).

O único instrumento urbanístico que de fato se assemelha à proposta de H. George é o IPTU progressivo no tempo e no espaço. No entanto, esse imposto possui como característica a cobrança pelo terreno e pelo *edifício*, o que também não se encaixa na proposta georgista. Azevedo Netto (1977a, p. 41), em discussão a respeito da taxação exclusiva da terra com a eliminação do imposto sobre a edificação, comenta que o Solo Criado poderia ser complementar ao imposto sobre a terra. No entanto, existe o problema em como utilizar os dois instrumentos que são opostos, apesar de terem como consequência a redução do valor capitalizado da terra. Se o Solo Criado tem como efeito a redução do preço da terra, um imposto sobre esse valor seria reduzido e seria anulado no sentido de favorecer a verticalização. A única complementaridade ocorreria se o Solo Criado fosse utilizado exclusivamente em áreas em que se deseja desenvolver a partir de investimentos públicos e nestas áreas poderiam ser utilizadas as contribuições de melhoria, a OODC e as OUCs. No entanto, novamente, o valor capitalizado do solo seria reduzido com a compra de potenciais, ou pelo pagamento das contribuições, e isso reduziria a base do imposto sobre a terra. Na perspectiva georgista, esses gastos

teriam que ser deduzidos como investimentos em capital, pois não são formas de incremento de renda.

Com relação à função dos instrumentos de reduzir a retenção especulativa de terrenos, é interessante trazer a exposição de Foldvary (2004, p. 1143) sobre o papel da intervenção do estado no provimento de bens públicos em economias mistas:

[...] os resultados que vemos não são aqueles de puros mercados. Em particular, quando o estado fornece a infraestrutura cívica, incluindo obras públicas, segurança, escolas e recreação, tudo isso é capitalizado nos valores da terra e quando existe a expectativa da continuidade e expansão dessa provisão, a retenção de terrenos para ganhos futuros ocorre: isso não tem nada a ver com resultados relacionados a livres mercados. Em mercados puros não haveria taxação do trabalho e do capital. O proprietário teria que pagar pelo provimento dos serviços públicos de empresas, senão de fornecedores estatais e isso ocorreria a partir de seu orçamento. Assim, muito da capitalização da infraestrutura pública seria esgotada (FOLDVARY, 2004, p. 1143).

Por esse motivo, a utilização dos instrumentos é uma forma de se corrigir problemas que surgem em decorrência do modelo de provimento de bens públicos, não como forma de se corrigir falhas inerentes a modelos alternativos que não são aplicados. A "especulação que tem ocorrido historicamente [...] não pode ser descrita como uma falha de mercado simplesmente, já que mercados têm operado misturados com intervenção" (FOLDVARY, 2004, p. 1144).

É possível que H. George seja referenciado nos trabalhos sobre os instrumentos porque defendia que impostos sobre o valor da terra não podem ser transferidos aos preços e devem ser pagos diretamente pelos proprietários, o que teria como resultado a redução dos preços dos terrenos. Essa ideia está presente em diversos dos artigos da revista *CJ Arquitetura* de 1977 que formam a base da fundamentação do Solo Criado. Em especial, podem ser citados Azevedo Netto et al. (1977) e Campos Filho (1977, p. 80). Dos trabalhos mais recentes, praticamente todos que citam H. George adotam essa visão.

A capitalização do imposto nos preços, no entanto, é uma ideia presente desde os fisiocratas, em especial o desenvolvimento da impossibilidade de transferência aos preços de produção realizado por Turgot, como expõe Seligman (1927, p. 107-9). Jorgensen (2008, p. 69), nesse sentido, discute que maiores

encargos aos proprietários, como a OODC, não podem ser repassados adiante, pois o valor máximo da renda é aquele cujos inquilinos estão dispostos a pagar.

Do ponto de vista do inquilino, ou do potencial comprador de um imóvel, existem diversas alternativas, assim como há diversas alternativas para qualquer outro produto ou serviço. A ideia de que a cobrança pelo uso mais intenso da terra ao produzir um edifício não será repassada ao preço do imóvel se aplica a qualquer outro produto. Se essa perspectiva for seguida rigidamente, todo produtor repassará o encargo para trás, até chegar aos produtores que dependem exclusivamente do fator original: da terra. Assim, qualquer encargo levantado sobre qualquer produto descapitaliza o valor da terra, como argumenta Gaffney (1970, p. 194), para quem a retirada de todos os demais impostos resultaria na elevação da renda da terra. Essa percepção pode ser traçada até a contribuição do filósofo Destutt de Tracy [1754-1836], como expõe Seligman (1927, p. 139-40).

A mesma perspectiva demonstra a inviabilidade do imposto único georgista via rendas de mercado, o que exigiria rendas-sombra a serem estipuladas por um órgão planejador. A importância dessa teoria para os instrumentos é que, uma vez coletada a renda via venda de potenciais construtivos, a descapitalização da terra resultaria na inexistência de qualquer novo imposto sobre novos proprietários, bem como a redução da base de cálculo para o IPTU, ITBI e demais impostos sobre o valor imobiliário.

Um ponto final que merece exposição diz respeito aos ganhos não merecidos. Para H. George, a coleta pública da renda da terra era uma exigência para a justiça distributiva e uma necessidade para a eficiência do processo de mercado (DWYER, 1982, p. 367). A forma como os gastos públicos deveriam ser realizados não é desenvolvida pelo autor, o que veio a ser trabalhado pelos georgistas que utilizam como ferramentas de análise os modelos de clubes e a hipótese de Tiebout. No entanto, o que se nota é que a justiça em H. George é distributiva, não redistributiva. Se o imposto recai sobre aqueles que recebem ganhos não merecidos, é contraditório utilizá-lo para investimentos que não são sobre bens puramente comuns, pois aqueles que recebessem as melhorias sem o seu custeio estariam também obtendo ganhos não merecidos.

3.3 PERSPECTIVAS MARXISTAS

Para aprofundar as discussões atuais que tratam dos instrumentos em análise com perspectivas marxistas, convém apresentar o desenvolvimento do pensamento relacionado às teorias da renda e da própria ideia de mais-valia, cujos termos são trazidos no estado da arte. O termo mais-valias urbanas está presente na maioria dos textos que analisam o processo de produção do espaço das cidades brasileiras, sobretudo em trabalhos mais recentes, relacionados diretamente com os instrumentos do Estatuto da Cidade que visam à recuperação da valorização decorrente de investimentos públicos. O termo também é utilizado dentro da perspectiva georgista, na qual é apenas relacionado com a renda da terra que, por definição segundo a perspectiva teórica, é aquilo que o proprietário recebe gratuitamente da natureza ou da comunidade. A perspectiva georgista difere da marxiana, no entanto, pela definição do que seria o excedente, como aponta Joan Robinson:

[...] a renda da terra é mais-valia, porque a terra é "um bem da natureza" e existiria na mesma quantidade como se não houvesse pagamento a ser feito por ela, mas os juros e os lucros são o preço necessário de oferta por capital, sem os quais não haveria sua produção (ROBINSON, 1966, p. 52).

Na perspectiva marxista, a utilização do termo mais-valia difere da utilizada pelos georgistas e confere diferentes concepções sobre políticas públicas e seus impactos. Ao passo que várias análises referenciadas citam o termo com características marxistas, é importante apresentar essas bases, mesmo sem poder entrar nas discussões conceituais de forma mais profunda e apropriada, para compreender as diferenças e contextualizar a metodologia empregada pelos estudos que tratam dos instrumentos urbanísticos utilizando seus conceitos.

O grande volume de referências brasileiras a Marx no campo dos temas urbanos possivelmente reflete três fontes, cuja ordem não necessariamente representa o grau de influência.

Os trabalhos desenvolvidos pelos intelectuais marxistas reunidos em torno do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap) e sua influência sobre os professores e estudantes de pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e

Urbanismo da USP (FAU) são certamente uma das fontes bibliográficas dos trabalhos posteriores. Conforme expõe Arantes (2009, p. 120), os textos reunidos no livro *A Produção da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial*, escritos entre 1975 e 1979 e organizados pela arquiteta Ermínia Maricato (1982), são o trabalho-síntese que exprime a influência do estruturalismo francês na análise urbana marxista e também inauguram temas novos, como a investigação sobre a renda da terra, os negócios imobiliários e o impacto das políticas de financiamento do BNH. Além disso, Arantes (2009, p. 121) comenta que naquela época os professores da FAU estavam lendo o terceiro volume do *Capital* e autores como Henri Lefebvre, David Harvey, Alain Lipietz e Christian Topalov, cujas interpretações sobre a teoria da renda da terra serão discutidas neste capítulo. Os mesmos autores são frequentes na bibliografia básica para a fundamentação das análises urbanísticas.

Outra influência são as análises sobre as políticas públicas de recuperação de mais-valias da Colômbia. Samuel Jaramillo, cuja obra *Hacia una Teoría de la Renta del Suelo Urbano* é muito presente nas referências teóricas e fonte de dados e de conceitos na elaboração dos trabalhos brasileiros acerca de instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias. O intercâmbio entre pesquisadores brasileiros e colombianos na área é intenso; a utilização da mesma perspectiva teórica e seus conceitos é necessária para uma boa troca de experiências e, por esse motivo, o vocabulário marxista está presente nos textos.

Além dessas duas referências, pode-se relacionar a própria teoria marxiana da renda em contraposição à teoria da renda diferencial de David Ricardo, que fundamenta a perspectiva georgista. Conforme Jacob Gorender, em apresentação do Livro I do *Capital*:

Marx elaborou sua própria teoria da renda capitalista da terra, que se opõe à lei ricardiana dos rendimentos decrescentes. Além de afirmar a existência da renda absoluta — paga pelo arrendamento da pior terra em cultivo — e não só da renda diferencial (a única admitida por Ricardo), [...] A teoria marxiana da renda da terra, no final do Livro Terceiro, constitui construção de grande complexidade e para ela chamamos a atenção (GORENDER, 1996, p. 60).

Além dessas origens, cujos autores estão presentes na bibliografia apresentada, a perspectiva marxista pode ser verificada em Sandroni (1995), que define a mais-valia em termos marxistas e a utiliza para apresentar os instrumentos

de sua captura, em especial para as OUCs. Furtado (2005, p. 57), além de citar Henry George para tratar do conceito de renda, utiliza Marx para fundamentar a ideia de valor e de excedente – mais-valia –, sendo uma de suas formas de apropriação os tipos de renda. Essa apresentação resgata Marx para tratar da questão ética da recuperação da mais-valia.

Ainda com relação ao processo de criação de valor, pode-se incluir Maleronka (2010, p. 100), para quem o custo de um terreno representa "a cristalização do tempo de trabalho socialmente necessário despendido na produção de sua localização, ou seja, na produção das partes da cidade como um todo". A conceituação da forma como o valor é criado é trazida para explicar o instrumento das OUCs. Também tratando das OUCs, Castro (2006) utiliza os conceitos marxistas, em especial de David Harvey (1984), para tratar dos circuitos de formação e reprodução do capital e o suporte estatal para grandes projetos urbanos no sentido de fomentar esses circuitos.

Para contextualizar esses fundamentos utilizados, são apresentadas a seguir as concepções originais de Marx sobre a renda da terra e suas características, algumas interpretações marxistas e sua adaptação para explicar o fenômeno urbano e uma discussão sobre os fundamentos metodológicos que envolvem as definições de renda, valor da terra e mais-valia e, por fim, críticas levantadas contra a metodologia.

3.3.1 A Renda da Terra em Karl Marx

Para explicar o preço da terra, que possui valor de uso e valor de troca, mas não é produzida pelo trabalho humano – o que a caracteriza como algo alheio à definição de mercadoria –, Marx utiliza as teorias da renda e as condições necessárias para que o espaço adquira preços e seja negociado nos mercados. As características que envolvem esses preços são:

- I. O fato comum para todos os tipos de renda é que sua apropriação é a forma econômica da propriedade fundiária;
- II. Toda renda fundiária é mais-valia, mas nem toda mais-valia é renda fundiária;

- III. A renda surge e aumenta de acordo com o curso do desenvolvimento social e não com o esforço do proprietário de terra. Com esse desenvolvimento, surge a habilidade da propriedade fundiária em capturar uma porção crescente da mais-valia na forma de tributo devido ao monopólio sobre uma porção do globo.

Com essas definições, que, com exceção da segunda, se assemelha à de H. George, Marx explora os diferentes tipos de renda fundiária para explicar como uma porção da mais-valia pode tornar-se superlucros que são apropriados pelos proprietários na forma de renda da terra. Em sua definição, quatro tipos distintos de renda podem surgir.

Renda Diferencial I:

A renda diferencial sempre surge da diferença entre o preço de produção individual de um capital particular que possui a força natural monopolizada disponível e o preço de produção geral por capital investido na esfera de produção em questão (MARX, 1991, p. 785). A maior produtividade de uma força da natureza monopolizada permite uma produtividade maior, ou seja, extrair um superlucro. Porém, esse superlucro é transformado em renda fundiária pelo monopólio do proprietário das forças naturais de decidir se cede seu espaço e por qual preço. Isso fica mais claro ao se entender que uma maior fertilidade do solo e a propriedade fundiária não são a fonte do superlucro, mas permitem ao proprietário extrai-lo. O superlucro é a diferença entre o lucro normal do setor competitivo e o lucro excepcional ganho por um produtor em particular que eleva sua produtividade.

A renda diferencial I, portanto, não influencia os preços dos produtos, já que ela surge da diferença de produtividade natural em um dado setor. Os produtos vendidos mantêm os preços gerais, definidos pelo preço de produção geral, mas os menores custos de produção particulares derivados da maior produtividade do trabalho permitem que o excedente particular seja transformado em renda, quando o produtor negocia com o proprietário o acesso aos meios que permitem esses superlucros. Essa definição, apesar dos argumentos dissonantes, é muito semelhante ao que foi trabalhado por David Ricardo em sua teoria da renda diferencial.

Renda Diferencial II:

A renda diferencial II ocorre da aplicação intensiva de capital para a melhoria da produtividade da área. Ela é semelhante à abordagem de Ricardo, mas difere ao integrar os melhoramentos relativamente permanentes na produtividade da terra realizados pelo investimento em capital, posteriormente integrados pelo proprietário como renda. Ricardo argumenta que o retorno desses investimentos deveria ser tratado como juro e pertencente ao investidor. Porém, neste caso, Marx parece retornar à observação de Adam Smith, para quem:

[...] as melhorias introduzidas na terra nem sempre são feitas com o capital do proprietário, mas às vezes com o do arrendatário. No entanto, quando se renova a locação, geralmente o locador exige o mesmo aumento da renda que pleitearia no caso de todas as melhorias terem sido feitas com seu próprio capital (SMITH, 1996a, p. 185)

O problema a ser analisado nesta categoria se dá em como o superlucro gerado pelos investimentos em capital se transformam em renda da terra. Marx acredita que a melhoria em fertilidade ganha com os investimentos nas áreas torna-se parte da propriedade do senhorio ao final dos contratos de locação. Com isso, esses ganhos são incorporados como renda fundiária.

A renda diferencial I é sempre a base histórica e o início dos movimentos da renda diferencial II ocorrem sobre as bases deixadas pela primeira (MARX, 1991, p. 815). Marx estuda essa forma de renda em diferentes situações, expandindo a base de explicação que Ricardo havia deixado. Com suas explicações, a renda diferencial não necessita mais seguir a ordem de ocupação das terras mais férteis até as menos férteis, nem depender de um aumento dos preços dos produtos para surgir da diferença de produtividade. A aplicação de capital para a geração desse tipo de renda é importante para compreender como pode existir renda mesmo nas piores terras; como é explicado para a renda absoluta. Ou seja, a leitura de Marx sobre a renda diferencial II importa porque essa categoria é detalhada para introduzir a categoria da renda absoluta.

Renda Absoluta:

A definição de renda absoluta é uma tentativa de demonstração de que a premissa utilizada por Ricardo – de que a terra de pior qualidade não paga renda e

esta surge apenas da diferença de qualidade, ou da diferença entre o preço de produção individual e dos preços de produção gerais – é independente da teoria da renda (MARX, 1991, p. 882). Para Marx, Ricardo não conseguiu visualizar a existência da renda absoluta por sua confusão entre as definições de valor e de preço de produção, que foram vistos como sinônimos. A aceitação da renda absoluta, por Ricardo, contradiria a teoria do valor-trabalho utilizada. Marx (1968, p. 423) procura mostrar que é possível existir renda absoluta sem contradizer a teoria do valor, o que é necessário para defender sua teoria e seus desdobramentos.

A renda absoluta surge quando há barreiras no mercado que impedem que mesmo a pior terra seja cultivada e que haja um aumento dos preços suportados para aquela produção. A renda absoluta surge dessa barreira geral e se torna um tipo de tributo cobrado para o aumento da produção (MARX, 1991, p. 896-8). Marx acredita que se toda terra disponível fosse alugada, não haveria nenhuma terra que não pagasse renda; neste caso, toda renda seria diferencial, mas não dependente da fertilidade do solo e sim da diferença dos superlucros conseguidos dos investimentos em capital nas melhores terras contra as piores (renda diferencial II). A propriedade fundiária, no entanto, age como uma barreira que cobra um tributo para o investimento de capital, o que define o surgimento da renda absoluta. Marx (1991, p. 899) comenta que no caso da construção imobiliária, essa barreira é sempre imposta por uma terceira parte sobre o terreno, mas após o contrato de aluguel, depende apenas do locatário se ele planeja construir uma casa grande ou pequena. Essa terceira parte, externa tanto ao proprietário como ao comprador ou locatário, como será abordado, poderia ser interpretada como a legislação de perímetros urbanos que impõe uma barreira à utilização total das terras caracterizando o que é propriedade privada de terras urbanas, com suas possibilidades de utilização, das não urbanas e suas restrições.

O efeito da renda absoluta, derivada do monopólio da propriedade, é manter um *preço de monopólio* das mercadorias, não acima de seu valor, mas ao seu valor, ou acima de seu preço médio de custo que seria negociado nos mercados caso não houvesse a barreira formada pela propriedade privada (nestes casos a renda seria apenas diferencial e não influenciaria no preço das mercadorias). Entendida dessa forma, a renda poderia surgir mesmo na pior terra, o que Ricardo não conseguiu entender, segundo Marx (1968, p. 398). A renda absoluta, ao contrário das rendas

diferenciais, contribui para o aumento dos preços dos produtos pelo fato de ser um tributo a ser pago para existir produção, inibindo investimentos no setor para equalizar a composição orgânica do capital de um modo geral. O aumento dos valores dos produtos seria fruto do maior montante em salários nesses setores que possuem baixo investimento em capital, cuja parte, acima do preço médio, seria transformada em renda absoluta paga ao proprietário do terreno. Esse fato surgiria, segundo o autor, porque a propriedade fundiária impede que capitalistas de outros setores invistam visando extrair esse superlucro, impedindo a equalização da taxa média de lucro. Essa característica é essencial para sua existência e Marx argumenta que esse tipo de renda possui ainda mais importância na indústria extrativista, pesqueira, madeireira e pedreira (MARX, 1991, p. 906), que possui uma composição orgânica do capital menor.

Segundo Ramirez (2009, p. 72), Marx considerava a identificação da existência da renda absoluta como sua maior contribuição para a teoria geral da renda, porque ela demonstrava que a renda era um produto de categorias socialmente determinadas que precedem historicamente o capitalismo nascente como meio de produção. No entanto, essa maior contribuição enfrenta um problema levantado pelo próprio Marx que não conseguiu desenvolver uma resposta razoável: "se a propriedade fundiária permite vender um produto acima de seu preço de custo, ao seu valor, por que igualmente não dá o poder de vender o produto acima de seu valor, a um *preço de monopólio arbitrário*?" (MARX, 1968, p. 577). A renda de monopólio, discutida abaixo, é uma tentativa de Marx em responder ao problema teórico que surge em sua caracterização da renda absoluta.

Renda de Monopólio:

Segundo Marx (1968, p. 577), caso houvesse a impossibilidade de fornecer produtos muito demandados, os preços seriam inquestionavelmente de monopólio, ou seja, determinados exclusivamente pela demanda e pela capacidade de pagamento dos consumidores. Aqui reside um grave problema teórico, pois para responder a uma questão sobre a renda absoluta – a tentativa do autor de demonstrar a possibilidade de renda sem a diferença de produtividade e ainda dentro da teoria do valor-trabalho, algo que Ricardo não conseguiu provar – Marx acaba deixando de lado a própria teoria do valor e da renda que almejava provar. A

renda de monopólio, assim, é uma definição *ad hoc* para o caso dos objetos cujos preços são determinados exclusivamente pela utilidade, pela teoria da competição dos mercados. A prova da veracidade da teoria da renda absoluta é seu abandono para os casos que não se encaixam na teoria.

Para esclarecer os pontos, convém retornar às definições utilizadas na teoria marxiana. Preços de monopólio são determinados simplesmente pelo desejo e pela possibilidade do comprador, independentemente do preço de produção e de seu valor, como trata sua lei do valor. "Considerações a seu respeito devem ser feitas a partir da teoria da competição, na qual os movimentos dos preços de mercado são investigados" (MARX, 1991, p. 898). Para exemplificar o caso, Marx cita a produção de vinhos especiais produzidos em pequenas quantidades que teriam seu preço determinado simplesmente pelo desejo do comprador; o que permitiria ao produtor superlucros acima do *valor* de seu produto. Esses superlucros, derivados dos preços de monopólio, são transformados em renda fundiária em virtude do título de propriedade daquela porção que possui características especiais. Aqui reside uma das diferenças entre a renda de monopólio e a absoluta; o preço de monopólio *cria* a renda fundiária [de monopólio] (MARX, 1991, p. 910), ao contrário da renda absoluta que contribui para criar o preço de produção. "A propriedade da terra é a base criativa do aumento dos preços; a propriedade da terra cria a renda por ela mesma" (MARX, 1991, p. 889).

As rendas diferenciais e a absoluta são, para Marx (1991, p. 538), as únicas normais; fora essas duas existe a renda de monopólio que não é determinada pelo preço de produção, nem pelo valor das mercadorias, mas apenas pelas necessidades e a capacidade de pagamento do comprador: sua análise pertence à teoria da competição, na qual os movimentos reais dos preços de mercado são considerados. Marx (1968, p. 236) comenta que preços de monopólio não são apenas trabalho não pago, mas também uma quantidade ainda maior de trabalho do contido nos produtos. Por essa razão, esse tipo de renda é interpretado como algo anormal, ao passo que as rendas diferenciais e absolutas seriam as comuns ao sistema capitalista (MARX, 1991, p. 898). No entanto, os preços e a renda de monopólio são muito importantes para o estudo das cidades dentro da teoria marxiana porque, segundo o autor, "há rendas que são explicadas *apenas* pelas

condições de monopólio [...], [como a] *renda imobiliária* enquanto representa *renda da propriedade urbana*" [itálicos inseridos] (MARX, 1968, p. 350).

Preço da Terra – Capitalização da Renda

Definidos os diversos tipos de renda fundiária, torna-se compreensível a definição do preço de propriedades fundiárias no escopo analítico marxiano. Marx entendia o preço da terra como algo irracional, fruto da alienação e possibilidade de venda por sua utilidade, mesmo não sendo produto do trabalho humano. Para explicá-lo, foram definidos os diferentes tipos de renda que caracterizam diferentes formas de apropriação da mais-valia, sejam eles diretos, como nos casos das rendas diferenciais e da absoluta, ou da apropriação de mais-valia de outros setores, como no caso da renda de monopólio.

Com o conceito de renda como parte do valor produzido e comercializado nos mercados, pode-se entender que, do ponto de vista marxiano, o "preço" da terra não passa de uma "expressão irracional" de relações econômicas, nas quais a renda fundiária é *capitalizada* a juros correntes (MARX, 1991, p. 445 e 786). Ou seja, para Marx, o "preço" da terra é a quantia cobrada para repassar o direito de se cobrar um tributo pela utilização de uma porção de área, tanto para *propósitos produtivos* como *de consumo*. A propriedade da terra permite ao seu proprietário extrair uma parte da mais-valia produzida pelos trabalhadores com a utilização da terra.

O preço da terra também possui uma particularidade relacionada com a capitalização da renda. O autor aponta que existe uma tendência para a redução da taxa de lucros com o progresso social e, com ela, as taxas de juros possuem a mesma tendência em consequência do crescimento do capital de financiamento. O preço do solo, nesse sentido, possui uma tendência a aumentar, independentemente dos movimentos da renda e dos preços dos produtos da terra, dos quais a renda constitui uma parte (MARX, 1991, p. 761). Essa conclusão pode ser analisada ao se submeter o preço de uma área como a capitalização de sua renda. Uma área que gera uma renda de \$1.000 ao ano, quando considerada uma taxa de juros de 5%, terá um valor de troca de \$20.000. Caso os juros baixem para 4%, mantendo a renda fundiária inalterada, o valor da área sobe para \$25.000. A diferença de \$5.000 no preço da área seria fruto da redução dos juros e não da renda em si mesma ou de qualquer valor criado na área. De maneira geral, essa visão não difere

significativamente à abordagem de Henry George, entretanto, quando levada às discussões marxistas relacionadas ao preço da terra urbana, o conceito se destaca.

Tomando-se a definição de valor como produto do trabalho, cujo excedente, a mais-valia, é capturado por outras classes, as categorias de renda, juntamente com os lucros, juros e tributos, definem as formas como a mais-valia é distribuída. Resumidamente, as rendas diferenciais são capturas de lucro excedente derivadas de excepcionais condições de produção no próprio ramo, cujos preços se mantêm uniformes; as rendas absolutas são capturadas em indústrias que possuem uma composição orgânica do capital inferior (maior mais-valia pode ser apropriada no próprio ramo) e a propriedade da terra dificulta a equalização, o que faz com que a produção seja vendida a um *preço de monopólio*, acima do preço de produção, mas não acima de seu valor; por fim, a renda de monopólio, que não pode ser trabalhada dentro da lei do valor porque seu *preço de monopólio* é diferente do preço de monopólio da renda absoluta, depende apenas da demanda – nesse caso, a renda é paga pelos superlucros extraídos em outros ramos de produção. A capitalização da renda, que em diferentes ramos de produção possui diferentes classificações, forma a explicação dos “preços” da terra.

O vocabulário confuso utilizado por Marx, como a utilização do termo “preço de monopólio” com diferentes fundamentos quando trata de diferentes tipos de renda, gerou diversas interpretações, muitas vezes contraditórias. A isso se soma a tentativa de discriminar os tipos de renda para defender sua teoria do valor, ao contrário da preocupação em estabelecer ferramentas para explicar a realidade dos preços de mercado. Essa forma de criar explicações *ad hoc* quando a realidade contradiz a explicação teórica reforçou o diversificado número de aplicações dos conceitos, como poderá ser verificado a seguir.

3.3.2 Interpretações Marxistas sobre o Preço e a Renda da Terra Urbana

As definições de Marx e sua interpretação sobre o preço da terra tinham por objetivo explicar a renda agrícola e contrapor a visão de Ricardo a respeito da renda diferencial e da teoria do valor. Poucos comentários foram realizados sobre a renda da terra urbana, destacando-se a posição sobre a renda de monopólio, que não se

encaixa na teoria do valor, para sua explicação. Devido à inexistência de maiores detalhes, interpretações marxistas têm sido elaboradas para preencher as lacunas existentes na teoria. Diversos autores têm utilizado os termos e conceitos marxianos de diferentes formas e com resultados distintos. Inclusive, existem discussões acerca da própria possibilidade de apropriação das definições e conceitos de renda fundiária para a análise da produção do espaço urbano, como realizadas por Deák (1985). No entanto, é possível caracterizar três vertentes gerais de interpretação que auxiliam no entendimento das metodologias marxistas de análise da produção do espaço urbano. As três vertentes podem ser discriminadas da seguinte maneira:

- 1- purista ou ortodoxa: teorias da renda;
- 2- mercadoria - valor;
- 2.1 mercadoria-localização
- 2.2 mercadoria localizada

Antes, porém, de discutir as diferentes interpretações marxistas sobre a aplicabilidade dos conceitos e sua forma, convém sintetizar alguns pontos definidos por Marx sobre a renda e o preço da terra urbana. No início do "Capítulo 46 - Renda de Edificações, Minas e o Preço da Terra", Marx (1991, p. 908) afirma que:

- onde houver renda, renda diferencial sempre estará presente e sempre seguirá as mesmas leis que a governam na agricultura;
- a renda é caracterizada pela influência da localização como diferencial, em especial para edificações em grandes cidades;
- o proprietário da terra é passivo na contribuição para a criação de valor e apenas explora os avanços sociais, ao contrário do capitalista industrial que assume riscos e contribui para o desenvolvimento;
- existe prevalência de preços de monopólio e, em muitos casos, exploração da pobreza na forma de aluguéis de moradia.

A renda diferencial não contribui para a formação dos preços, surge das diferenças entre os preços de custo individuais mais vantajosos devido à localização ou a vantagens naturais (como topografia, distâncias e acessos) dos preços gerais do setor. O que necessita ser enfatizado é que os preços, no caso da renda

diferencial, são definidos na margem, tal como na teoria da renda de Ricardo, e devem ser os mesmos para todo o setor. O superlucro surge da vantagem comparativa de melhores terrenos cuja produção possui os mesmos preços. Essa característica é difícil de ser apreciada no mercado imobiliário urbano, principalmente no mercado residencial, já que frequentemente terrenos de valores distintos são utilizados para imóveis de diferentes preços de venda.

No entanto, diferenças de localização também podem contribuir para a formação de rendas de monopólio, no caso de monopólios naturais e ótimas localizações, ou na renda absoluta, quando dos obstáculos ao investimento de capital e equalização da composição orgânica, devido ao direito de propriedade da terra que cobra um preço pela sua utilização.

Com relação à renda absoluta, o sociólogo Christian Topalov a interpreta como ocorrência de dificuldades legais, como legislações que impedem o investimento extensivo (perímetros urbanos), ou intensivo, na forma de leis de zoneamento, que restringem construções em altura em algumas zonas privilegiando outras que permitem maior "produtividade construtiva". Segundo o autor:

[...] ou a construção é possível em um ponto, ou ela não é. Se ela não é, nenhuma despesa suplementar de capital privado a tornará possível. Por outro lado, se o terreno se beneficia de condições mais gerais de construtibilidade, ele é virtualmente o suporte da produção de uma renda absoluta [...] cujo território urbanizável é determinado [...] numa zona assim circunscrita, delimitada também pela regulamentação do direito de construir, o excedente do valor de produtos imobiliários sobre seu preço de produção pode ser fixado sob a forma de renda absoluta, podendo todos os terrenos, virtualmente, serem o suporte de construções. A renda absoluta entra aqui como um elemento constitutivo do preço regulador do mercado de produtos imobiliários (TOPALOV, 1979, p. 73-6).

Para Topalov (1979), a renda absoluta surge da construtibilidade de territórios urbanizáveis cujos proprietários cobram a renda para colocarem em uso. De modo alternativo a essa interpretação, Harvey (1988, p. 183) entende que a renda absoluta surge da "fricção da distância na falha em alcançar a equalização dos lucros por todas as esferas de produção". Já Queiroz Ribeiro (1986, p. 52) entende que a renda absoluta surge simplesmente da baixa composição orgânica do capital no setor imobiliário, que contribui para a extração de mais-valia da própria produção imobiliária.

Outra controvérsia existente com as definições de renda do solo se encontra nas interpretações de David Harvey, Paul Singer e Christian Topalov. Para Harvey (1988, p. 187-9), as terras com maiores preços nos centros das cidades são explicadas com a renda absoluta e de monopólio; as rendas diferenciais e a produtividade marginal da terra não têm necessariamente relação com esses picos de preços. Para Singer (1982, p. 25), ao contrário, a renda absoluta do solo urbano surge nas piores terras, as rendas diferenciais nas áreas que permitem maior produtividade (em setores competitivos) e as rendas de monopólio em casos especiais como "bares e restaurantes localizados em escolas, clubes, estádios de esportes, aeroportos e semelhantes, afastados de outros estabelecimentos congêneres que, por isso, dispõem de um 'público cativo'" (SINGER, 1982, p. 26). Já para Topalov,

[...] a base dos sobrelucros que se transformam em renda diferencial da espacialização é a transferência de custos de produção na forma de melhores localizações físicas e de infraestrutura e, principalmente, do financiamento público dos equipamentos públicos de consumo que não dependem do capitalista construtor (TOPALOV, 1979, p. 70).

Para Marx, no entanto, o preço da terra urbana deve ser entendido a partir da renda de monopólio, principalmente, pois é do fato de não ser possível sua reprodutibilidade que seu valor de troca surge. Cada espaço urbano é único e essa posição garante a ele condições de preços de monopólio, entendidos pelo autor como valores determinados pelas condições de demanda. Essa visão é destacada por Queiroz Ribeiro, para quem:

[...] é necessário colocar como premissa de análise que os preços fundiários são gerados pelas várias demandas dos agentes capitalistas que valorizam seus capitais através da utilização e transformação do solo urbano. O preço da terra é somente um reflexo da disputa entre os diversos capitalistas pelo controle das condições que permitem o surgimento de sobrelucros de localização (QUEIROZ RIBEIRO, 1997, p. 40).

Apesar das diferentes interpretações com relação à aplicação dos conceitos, Harvey (1988), Queiroz Ribeiro (1997; 1986) e Singer (1982) seguem a linha marxista de utilização da teoria da renda da terra para explicar os preços das glebas e terrenos urbanos. Apesar de visões contraditórias a respeito da caracterização e da utilidade de cada termo para os preços urbanos, são mais puristas em seguir a

explicação dos preços a partir da renda. Singer, nesse caso, é explícito em afirmar que "o 'valor' da propriedade imobiliária, na economia capitalista, não passa da renda que ela proporciona, capitalizada a determinada taxa de juros" (SINGER, 1982, p. 22).

Topalov (1979) segue uma linha ambígua, que é aqui caracterizada como mercadoria-localizada. Para o autor, o preço da terra urbana é definido pelos conceitos de renda, no entanto, essas rendas surgem como sobrelucros apropriados pelo proprietário do trabalho social e do financiamento público de infraestrutura cujo valor é realizado a partir da transferência dos custos de produção para o estado (TOPALOV, 1979, p. 70). As melhores localizações, dessa forma, geram uma renda diferencial apropriada sob a forma da renda da terra. Nas cidades, as melhores terras frequentemente são a base para edificações com preços de venda maiores. A renda diferencial entendida por Topalov surge pelo fato de a localização ter sido produzida por investimentos públicos que cobrem a parte dos custos que teriam que ser adiantados na produção daquela mercadoria localizada. Com isso, essa melhor localização significa que a parte dos custos necessários para se produzir a mercadoria localizada foi subsidiada publicamente, ficando o proprietário beneficiado pela transferência dos sobrelucros como forma de renda.

A interpretação sobre rendas diferenciais nas cidades, entretanto, é caracterizada por Queiroz Ribeiro (1986) como uma ilusão. Para o autor, esses preços são a capitalização das rendas absoluta e de monopólio; a diferença é que nas áreas urbanas não existe uma constante da renda absoluta que se soma ao preço de produção, mas sim como diversas rendas absolutas diferentes conforme a localização (QUEIROZ RIBEIRO, 1986, p. 59). Villaça (2001) contraria ambas as visões; segundo o arquiteto:

[...] no espaço urbano não há a renda diferencial que Marx desenvolveu para as terras agrícolas. É um equívoco comparar a fertilidade da terra agrícola – 'um dom gratuito da natureza' – com a localização, fruto do trabalho socialmente necessário. [...] Os terrenos tem preços diferentes porque têm valores diferentes, não porque produzam rendas diferentes (VILLAÇA, 2001, p. 78).

Lefèvre (1982) apresenta uma compreensão semelhante à de Topalov para caracterizar a produção da localização como terra-capital que produz renda

diferencial II. Para o autor, utilizando o conceito de terra-capital e estendendo-o a investimentos ou inversões de capitais numa região, pode-se compreender melhor o problema da mudança de localização (LEFÈVRE, 1982, p. 111).

A característica de manutenção dos preços gerais de produção e da melhoria de produtividade para o surgimento de superlucros que se tornam rendas diferenciais não é considerada por Topalov (1979) e por Lefèvre (1982). Quando essas características são consideradas, a explicação para os preços de terrenos urbanos diferenciados utilizados para a construção de moradia exclui a possibilidade de rendas diferenciais, como expõe Fernandes (1982):

[...] no caso da habitação nos parece muito difícil pensar numa existência de renda diferencial. Isto porque o espaço destinado à habitação é um espaço de consumo, um espaço de reprodução da força de trabalho e não um espaço de produção de lucros [...] Ora, como a renda diferencial pressupõe superlucros e, neste caso, não há nem lucro, a renda diferencial na habitação parece não existir (FERNANDES, 1982, p. 152).

Uma terceira linha de argumentação marxista relacionada ao preço do solo urbano foi influenciada por Henri Lefebvre e procura enfatizar a produção social do espaço. Para essa corrente de interpretações, o solo urbano pode ser explicado pela lei do valor, pois produção de mercadoria a partir do trabalho social. Segundo Lefebvre:

Ultimamente o próprio espaço é comprado e vendido. Não se trata mais da terra, do solo, mas do espaço social como tal, produzido como tal, ou seja, com esse objetivo, com essa finalidade (como se diz). O espaço não é mais simplesmente o meio indiferente, a soma dos lugares onde a mais-valia se forma, realiza-se e se distribui. Ele se torna produto do trabalho social, isto é, objeto muito geral da produção e, por conseguinte, da formação da mais-valia (LEFÈVRE, 1999, p. 140).

Villaça, seguindo esses passos, desenvolve uma compreensão semelhante e entende que considerar a "terra urbana produto não produzido, só porque sua base material o é, é o mesmo que reduzir um produto à sua matéria-prima" (VILLAÇA, 2001, p. 70). Ainda segundo esse autor, o que garante valor a um terreno é sua acessibilidade com relação ao conjunto e essa acessibilidade é produto social:

A acessibilidade de um terreno ao conjunto urbano revela a quantidade de trabalho socialmente necessário dispendido na produção dessa centralidade, desse valor de uso. Os terrenos da periferia têm menos

trabalho social incorporado em sua produção do que os centrais. Daí nossa expressão 'terra localização', ao lado de 'terra-matéria' e 'terra capital', criadas por Marx (VILLAÇA, 2001, p. 74).

Essa interpretação contrasta com o entendimento de Queiroz Ribeiro (1997), para quem um "bem não produzido não pode ter seu preço regulado pela lei da oferta, pois não há lei regulando sua oferta. É a procura que suscita o preço da terra e não o encontro no mercado de 'produtores' e 'compradores' de solo" (QUEIROZ RIBEIRO, 1997, p. 39). Villaça explica que o espaço urbano é produto de trabalho socialmente útil, que se materializa na forma do espaço:

Esse valor é dado pela localização dos edifícios, ruas e praças, pois é essa localização que os insere na aglomeração [...] Como qualquer valor, o da localização também é dado pelo tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-lo, ou seja, para produzir a cidade inteira da qual a localização é parte (VILLAÇA, 2001, p. 72).

Outro autor que desenvolve a interpretação da localização produzida socialmente é Mark Gottdiener, para quem o valor dos terrenos é:

[...] criado por uma matriz socioespacial de localizações e atividades associadas à produção de riqueza, a qual então dá aos sítios urbanos particulares valor de uso que é função mais daquele padrão espacial determinado socialmente do que uma qualidade intrínseca do próprio recurso (GOTTDIENER, 1993, p. 179).

A característica de não reprodutibilidade da terra, fato primordial para a conceituação de renda e o que diferencia a terra do capital na interpretação clássica, é excluído da análise da corrente marxista da terra-localização. A tentativa de explicar os preços da terra urbana com a teoria do valor, algo que sequer Marx utilizou, leva a alguns problemas para a própria teoria. Cada espaço é único, mesmo o espaço produzido socialmente como interpretam Lefèbvre e Villaça; esse fato determina o caráter monopolista segundo a definição marxiana. Villaça, nesse sentido, considera que há dois tipos de valores criados que explicam os preços da terra urbana, um primeiro relacionado aos edifícios e um segundo relacionado com a localização produzida como valor de uso e nela inclui praças, ruas e até mesmo as praias (VILLAÇA, 2001, p. 72). Considerar as praias como produto socialmente criado é descaracterizar a própria teoria da renda.

Se o espaço fosse reproduzível, não haveria os obstáculos à equalização das taxas de lucros, como Harvey (1988, p. 183) argumenta. Porém, se há superlucros da localização e estes se mantêm, isso ocorre pelo fato de a mercadoria-localização não ser reproduzível, logo não é possível falar de *mercadoria-localização* segundo os termos marxianos sem excluir elementos importantes da teoria.

Outro problema da interpretação da mercadoria-localização pode ser encontrado na afirmação de Lefèbvre de que:

[...] Na medida em que o circuito principal, o da produção industrial corrente dos bens mobiliários arrefece o seu impulso, os capitais serão investidos no segundo setor, o imobiliário. Pode até acontecer que a especulação fundiária se transforme na fonte principal, o lugar quase exclusivo de formação de capital, isto é, de realização de mais-valia. Enquanto a parte da mais valia global formada e realizada na indústria decresce, aumenta a parte da mais valia *formada* e realizada na especulação e pela construção imobiliária (LEFÈBVRE, 1999, p. 144).

Se a especulação *formar* mais-valia, a teoria do valor-trabalho é comprometida. Villaça (2001, p. 70), que desenvolve sua interpretação com base principalmente em Lefèbvre, acredita que a especulação "perturba e complica" o vínculo elástico entre a oferta e a demanda com os valores e custos de produção, mas não atribui à especulação a formação de valor. Lefèbvre, nesse caso, parece cair na ilusão atribuída por Harvey (1988, p. 182) aos investidores que equalizam renda com juros sobre o capital e o tratam como o último quando, na verdade, são o primeiro; ou no fetichismo da ilusão da renda ou da localização serem diretamente produtoras de valor (HARVEY, 1984, p. 397).

Para Marx, no entanto, o preço da terra é a capitalização de sua renda e seu montante pode ser elevado quando da redução dos juros. Na perspectiva marxiana, não é uma maior quantidade de trabalho que faz com que esse preço seja maior, mas sim as condições gerais da acumulação de capital advindas da maior produtividade do trabalho. Recursos ganhos com a especulação poderiam ser atribuídos à renda de monopólio que captura mais-valia de outros ramos de produção no segundo circuito trabalhado por Lefèbvre, o que foi levantado com outros termos por Smolka (1994, p. 34), Foldvary (1997) e principalmente pelos trabalhos de H. George, já apresentados.

Por outro lado, a assertiva de Lefèbvre de que os investimentos imobiliários são resultado da transferência de investimentos de outros setores com menor rendimento para a construção, o que resultaria em um aumento do valor dos terrenos e da especulação, poderia ser relacionada com a renda absoluta. A renda absoluta, como apresentado, surge nos setores que possuem uma composição orgânica do capital com maior presença de mão-de-obra. É dessa maior mais-valia que a renda absoluta pode ser extraída e no caso urbano ela ocorre pela dificuldade imposta pela propriedade. A diferença é que a especulação, nesse caso, não poderia ser relacionada com a extração de mais-valia de outros ramos, mas apenas da maior exploração da mão de obra no setor.

A aplicação desses termos para analisar a dinâmica dos preços imobiliários é disputada entre os marxistas e continua em construção. No entanto, os termos e suas definições parecem mais disputas teóricas internas do que termos práticos que realmente auxiliem a análise da realidade, como já foi apresentado na explicação da elaboração dos diferentes tipos de renda de Marx. Isso pode ser verificado, novamente, em Queiroz Ribeiro, que explica a diferença entre as rendas absoluta e de monopólio da seguinte maneira:

[...] a renda absoluta tem como limite o valor da mercadoria habitação, se esse limite for ultrapassado, a renda deixa de ser absoluta e passa a ser de monopólio, o que significa que não é mais a renda que gera o preço, mas sim o preço de monopólio que gera a renda. Esse novo preço de monopólio é superior ao valor, o que quer dizer que a mais-valia não é extraída no ramo em que se origina, mas é uma fração da mais-valia geral criada em outros ramos de produção (QUEIROZ RIBEIRO, 1997, p. 54).

Como saber qual é o valor da habitação para ter um limite entre as definições de renda absoluta e renda de monopólio (e sua influência sobre os preços), se toda habitação está inserida em um lugar e este possui preço relacionado com os diferentes tipos de renda? Essa parece ser uma pergunta sem resposta, pois os conceitos estão vinculados uns aos outros criando o problema de circularidade.

As três diferentes interpretações marxistas, com suas peculiaridades próprias, muitas vezes contrastam com os elementos trazidos por Marx que os influenciou. Bryan (1990) acredita que parte dessas discordâncias se deva à herança ricardiana da teoria da renda e sua diferença com o conceito de capital e à

tentativa de Marx em estabelecer outra interpretação teórica com os conceitos de Ricardo para a renda diferencial II. Os elementos trazidos até o momento, no entanto, também apontam para a preocupação em defender explicações particulares de elementos da realidade que se conformam à teoria pretensamente universal.

Apesar de afirmar que a "burguesia submeteu o campo à cidade; criou grandes centros urbanos; aumentou prodigiosamente a população das cidades em relação à dos campos" (MARX e ENGELS, 2003, p. 30), a teoria marxiana não estuda com tanto afinco a formação dos preços da terra urbana, como realizado com relação à renda das propriedades rurais. As citações à renda fundiária urbana são esparsas e misturadas a outros tipos de renda. Além disso, existe a questão de a renda do solo ser tratada principalmente no terceiro volume do *Capital*, obra que não foi organizada pelo autor para publicação, mas reunida por Engels, o que dificulta uma interpretação mais clara do assunto (BRYAN, 1990, p. 166). Esse fato pode ser percebido pelas diferentes interpretações dos autores marxistas, muitas vezes contraditórias, sobre a renda fundiária e sua aplicação na análise urbana; ou por tentativas de adaptação do estudo da renda agrária ao estudo da formação dos preços imobiliários. Como expõe Deák:

[...] as tentativas de aplicação da teoria da renda à análise urbana - ou da produção da organização espacial no capitalismo contemporâneo - não apenas têm sido, como deverão ser necessariamente infrutíferas porque a teoria da renda e a categoria da renda da terra são obsoletas no sentido de que se tornaram abstrações a-históricas pois não correspondem ao modo concreto prevalecente das relações de produção no capitalismo contemporâneo (DEÁK, 1985, p. 84).

As formas de utilização da teoria marxiana da renda da terra, ou do valor da terra produzida socialmente para tratar de instrumentos urbanísticos, também esbarra em obstáculos teóricos deixados por Marx. Furtado (2005), por exemplo, elabora uma argumentação favorável a instrumentos de "recuperação de mais-valia urbana" com a utilização dos conceitos marxianos. Segundo a autora, a renda fundiária é parte da mais-valia fundiária:

Se toda a "renda econômica da terra", ou todo o "valor da terra", é mais-valia fundiária, toda a renda econômica da terra está sujeita a ser recuperada pela coletividade. Neste entendimento, qualquer parcela do "valor da terra" de uma determinada propriedade, seja ela relativa à mais-valia acumulada no passado ou à mais-valia potencial que advenha no

futuro, está qualificada como passível de recuperação. Como consequência, qualquer tributo ou ônus que incida sobre a terra, ainda que parcialmente, pode ser entendido como instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias (FURTADO, 2005, p. 57).

Um dos problemas dessa interpretação, tanto nas bases deixadas por Marx sobre a renda, como as interpretações que colocam o preço como valor em linhas marxistas é que ela não corresponde com o próprio pensamento do autor sobre o assunto. Para Marx,

[...] a propriedade da terra é um meio de extrair parte da mais-valia produzida pelo capital industrial [...] A abolição da propriedade fundiária no sentido em que Ricardo trabalha, isto é, sua conversão como propriedade do estado de modo que a renda seja paga ao estado ao invés do senhorio é o ideal, o desejo no coração que surge das profundezas, a principal essência do capital. O capital não pode abolir a propriedade da terra. Porém, pode convertê-la em renda [que é paga ao estado] que os capitalistas como uma classe apropriam e utilizam para custear os gastos do estado, assim, apropriando os valores de uma forma indireta, que não poderiam ser apropriados diretamente (MARX, 1968, p. 1123).

Marx critica a posição dos autores clássicos sobre a taxaço da renda da terra e sua neutralidade como uma forma de se apropriarem de parte da mais-valia que ficaria com os proprietários de terra. A taxaço dessa parte permitiria, segundo a visão do autor, reduzir as perdas da classe capitalista na forma de taxaço, aumentando seus lucros. A proposta é "simplesmente uma tentativa, adornada de socialismo, de salvar a dominação capitalista e assim estabelecê-lo com maior vigor em bases ainda maiores que as presentes" (MARX, 1975). Ao final, seguindo o trabalho teórico marxiano, a única diferença seria uma redistribuição do valor criado e extraído do trabalhador para outras mãos e não uma *recuperação* de mais-valia, como conceitua Furtado (2005).

3.3.3 A Renda como categoria da Mais-Valia

O desenvolvimento do pensamento econômico de Marx referente à renda da terra segue os passos deixados por David Ricardo. No tema da renda da terra e na teoria utilizada para sua exposição, embora nos detalhes difira de Ricardo, é possível concordar com Schumpeter (2006, p. 454) quando afirma que Marx foi o

maior dos socialistas ricardianos: a lei do valor de Marx é fundamentalmente próxima à lei da distribuição de Ricardo e sua metodologia.

A investigação sobre os preços de terrenos, glebas ou imóveis urbanos depende do entendimento de como mercadorias são produzidas e como surgem seus valores e preços. A renda é interpretada por Marx como uma parte da mais-valia paga como tributo ao proprietário de terra em decorrência de seu monopólio; a questão é entender como uma parte dos lucros gerados pelos preços das mercadorias pode se transformar em renda da terra (MARX, 1991, p. 779).

Porém, neste ponto, existe um empecilho na utilização da teoria marxiana para analisar os preços e o impacto dos instrumentos urbanísticos na alocação de recursos imobiliários. Marx afirma que o preço nada mais é que a expressão em dinheiro do valor (MARX, 1996a, p. 96). E o valor, para o autor, é determinado pela quantidade de trabalho socialmente necessário cristalizado na mercadoria, cuja grandeza pode ser medida pela duração desse trabalho. O problema referente ao espaço ocorre na necessidade de definição de como ele pode ser negociado nos mercados, como ele possui preço, sem ser produto do trabalho. Marx esclarece que:

[...] preços de objetos que não têm valor, tanto por não serem produtos do trabalho, como a terra, ou que não podem ser reproduzidos pelo trabalho, como antiguidades e obras de arte de certos mestres, podem ser determinados por certas combinações imprevistas de circunstâncias. Para uma coisa ser vendida, ela simplesmente deve ser capaz de ser monopolizada e alienada (MARX, 1991, p. 772).

Existe uma dicotomia de definições sobre preço entre o primeiro volume do Capital e o terceiro, sendo a da primeira uma definição de preço como expressão em dinheiro do valor e da segunda de preços como simples resultado de venda de produtos, sem a necessidade da existência de valor. Marx parece trabalhar com duas definições de objetos negociados, aqueles que são produtos do trabalho humano e que, portanto, encaixam-se em sua definição de mercadoria e seguem a lei do valor; e outra de objetos que possuem preço simplesmente por serem úteis, mas não produtos do trabalho. Essa característica teórica é semelhante ao desenvolvimento da obra de Ricardo, quando argumenta que seu estudo analisa apenas as mercadorias consideradas bens produzidos pelo trabalho humano (RICARDO, 2001, p. 9). Essa dicotomia entre a essência dos valores e dos preços

está presente na caracterização das rendas e das diferentes interpretações sobre o preço da terra urbana. Como estabelece Queiroz Ribeiro ao apresentar sua versão de interpretação da renda do solo:

[...] vale frisar que estamos conscientes dos embaraços teóricos presentes na formulação marxista sobre a renda da terra, todos decorrentes do célebre "problema da transformação". Com efeito, os aspectos pouco claros da transformação dos valores em preços estão presentes na teoria da renda na medida em que a valorização da propriedade da terra, este mecanismo "irracional", somente é possível no interior da teoria do valor-trabalho pela dissociação entre preço e valor (QUEIROZ RIBEIRO, 1997, p. 52).

Embora Marx trabalhe com preços a todo instante, e a renda da terra não é nada senão um preço, segundo algumas interpretações o autor não desenvolve uma teoria de preços. Landreth e Colander (2002, p. 78) expõem que Marx, da mesma forma que Ricardo, não estava interessado em explicar a alocação mais eficiente de recursos por meio de preços relativos, mas sim como que a exploração estava inserida em um sistema em que o trabalhador não é o proprietário dos bens de produção. Cole (1934, p. 206) argumenta que a teoria marxiana é uma tentativa de explicar como o trabalho é explorado, por isso não é uma teoria de preços, mas da exploração capitalista. Mattick (1980, p. 34) acrescenta que Marx tomou como dados e eficientes os preços relativos e o processo de mercado na alocação de recursos e sua análise buscava explicar a evolução do sistema capitalista e a distribuição da produção social entre as classes. Nesse sentido, Marx estaria mais para um macroeconomista que para um microeconomista (LANDRETH e COLANDER, 2002, p. 209). Para Joan Robinson,

[...] de acordo com os próprios argumentos de Marx, a teoria do valor-trabalho falha em apresentar uma teoria dos preços. Ele a utilizou, no entanto, para expressar certas ideias sobre a natureza do sistema capitalista e a importância dessas ideias de nenhum modo depende de uma terminologia particular segundo a qual ele escolheu para apresentar (ROBINSON, 1966, p. 17).

Segundo Robinson (1966, p. 17), Marx utiliza seu aparato analítico para enfatizar a visão de que apenas o trabalho cria valor. "Isso, em si mesmo, não é nada além de loquacidade. Capital e terra não produzem valor, porque valor é [por definição] produto do trabalho". Ainda segundo Robinson (1966, p. 21), a

terminologia utilizada por Marx é importante pelo seu poder de sugestão. Utilizando a analogia de Voltaire de que é possível matar um punhado de ovelhas com bruxaria se a quantidade suficiente de arsênico for administrada ao mesmo tempo, Robinson (1966, p. 22) afirma que o *insight* penetrante e o ódio amargo da opressão fornecem o arsênico, enquanto a teoria do valor-trabalho provê a encantação.

Rubin (1987, p. 92) apresenta a defesa da determinação do trabalho como criador de valor com a explicação de Marx de que qualquer criança sabe que se ninguém trabalhar não haverá o que ser consumido, assim como sabe que cada produto necessita de diferentes quantidades de trabalho. Mandel (2002, p. 20-2) apresenta três provas sobre a validade da teoria do valor trabalho:

- a) prova analítica: o *preço* de toda mercadoria pode ser discriminado em diversos componentes (matéria prima, maquinário, amortização, salários, lucros, juros, renda, impostos entre outros), tirando os salários e mais-valia que são determinados pelo trabalho, os demais custos também podem ser discriminados e ao final o que resta é apenas trabalho humano;
- b) prova lógica: toda mercadoria necessita possuir uma qualidade em comum, senão não pode ser comparada e trocada. Abstraindo-se de todas as qualidades físicas e químicas, a única qualidade que sobra é o trabalho humano abstrato;
- c) prova pela redução ao absurdo: segundo Mandel (2002, p. 22), essa é a principal e mais elegante prova de validade da teoria. Se toda produção fosse automatizada, se toda necessidade humana fosse prontamente atendida sem o dispêndio de trabalho, não haveria valor de troca; isso prova que é o trabalho que cria valor.

A apresentação de Rubin é um *post hoc ergo propter hoc*: não é porque algo acontece juntamente com o que se quer explicar que se prova uma causalidade. As três provas de Mandel tampouco provam a causalidade; elas somente são verdadeiras pela criação de definições, mantendo a correlação apresentada por Rubin. Provas analíticas são definições e estabelecem no máximo correlação; a discriminação de preços em suas partes os toma como dados: afirmar que os preços são aqueles por causa da quantidade de trabalho só é possível se tomar como

verdadeiro o que se quer provar. A prova lógica parte da definição estabelecida artificialmente na primeira prova; terra e bens não reproduzíveis possuem preço, valor de uso e valor de troca, só não são mercadorias pela definição. A terceira prova explica que em estágios de superabundância não há trabalho, portanto não há valor. Por que não é a escassez que determina o valor, que, por sua vez, instiga ao trabalho, como questionou Böhm-Bawerk (1949, p. 75)? A escassez resiste às três provas e ainda explica o que Marx chamou de irracional para os casos em que utiliza a renda de monopólio ou os preços de monopólio que não podem ser analisados dentro de sua lei do valor.

Cole (1934, p. 223) lamenta que Marx não tenha definido valor com relação à escassez, ao contrário de ser apenas produto do trabalho. Isso teria permitido reconhecer a existência de valor em objetos escassos e em trabalhos não reproduzíveis. Esse reconhecimento, prossegue Cole (1934, p. 223), não teria enfraquecido a ideia de que valores são sociais e que dependem da situação na qual estão inserido. Hilferding (1949, p. 135), em resposta a Böhm-Bawerk, argumenta que a escassez, do ponto de vista da sociedade, é uma função do custo do trabalho, cuja medida objetiva está presente na magnitude desse custo, mas não elabora com maior profundidade e não explica os casos excepcionais que a teoria não consegue abordar.

Concordando com Joan Robinson (1966), Landreth e Colander (2002, p. 209) argumentam que a teoria do valor-trabalho é uma concepção ética e ideológica, dentro da qual, quando aceita, o trabalho é explorado; porém, segundo os autores, Marx está errado em acreditar que tenha demonstrado objetivamente e cientificamente que o valor seja realmente determinado pela quantidade de trabalho. Marx confunde correlação com determinação, assim como Rubin e Mandel que o acompanham acabam por fazer. No entanto, Landreth e Colander (2002, p. 209) acreditam que, independentemente da veracidade da determinação, embora o argumento seja enfraquecido, a teoria geral da distribuição independe da validade da teoria do valor-trabalho utilizada para sua explicação. Essa teoria da distribuição, como comentado, segue os mesmos passos de Ricardo e sofre das mesmas fraquezas metodológicas.

Os trabalhos que tratam dos instrumentos com referências a Marx enfatizam a questão ética da apropriação do excedente, que seria, dentro dessa perspectiva, o

trabalho não pago ao trabalhador que produziu todo o valor. Existe semelhança com a proposição de H. George de que a mais-valia (no caso, a renda) é apropriada por quem foi passivo na criação daquela riqueza. O tema possui um grande histórico de controvérsias e não é o objetivo deste trabalho apresentá-las com maior profundidade. O propósito da inserção da discussão da prova e da definição do trabalho como único gerador de valor se dá para contextualizar os trabalhos da referência bibliográfica que tratam do teor ético da apropriação da mais-valia pelos proprietários de terra.

Embora a teoria da distribuição do valor (riqueza) esteja fortemente ligada à teoria do valor-trabalho, como colocam Landreth e Colander (2002) e Robinson (1966), ela independe da veracidade da causalidade valor-trabalho. Pelo fato de as categorias de renda já discutidas serem divisões do excedente, convém apresentar como o modelo desenhado por Marx fundamenta a criação de valor e sua distribuição. Essa apresentação complementa a discussão sobre as formas da renda.

Para Marx, uma mercadoria é algo que satisfaz necessidades humanas de qualquer espécie (MARX, 1996a, p. 165). Essa utilidade é o valor de uso, que só se configura em sua utilização ou consumo, ou seja, é um aspecto *histórico*, concretizado pela troca e pela circulação de capital ocorrida anteriormente à análise. Ainda segundo Marx (1996a, p. 166), os valores de uso constituem o conteúdo material da riqueza, qualquer que seja sua forma social. Na forma de sociedade examinada, eles constituem e, ao mesmo tempo, são os portadores materiais do valor de troca.

O valor de troca é definido como uma relação quantitativa, uma proporção na qual valores de uso de mercadorias diferentes são trocadas. Duas mercadorias de diferentes qualidades são trocadas quando seus valores de troca são iguais, que representam uma terceira categoria que os iguala: o valor.

Abstraindo-se os valores de uso das mercadorias, toda a sua utilidade em qualidades diferentes, resta, segundo Marx, apenas uma propriedade: serem o resultado do trabalho humano. Como o trabalho também foi transformado em mercadoria, pode-se também abstrair suas diferentes qualidades e utilidades, restando apenas o que Marx denomina como trabalho humano abstrato (MARX,

1996a, p. 168). Definindo o valor como produto do trabalho humano, o autor procura demonstrar as leis que regem a distribuição desse valor na sociedade dentro de uma análise histórica:

Ao dizer que o valor de uma mercadoria é determinado pela quantidade de trabalho incorporado ou cristalizado nela, [*refere-se*] à quantidade de trabalho necessário para produzir essa mercadoria num dado estado social e sob determinadas condições sociais médias de produção, com uma dada intensidade social média e com uma destreza média no trabalho que se emprega (MARX, 1996a, p. 94).

A produção de riqueza, ou de valor, como utiliza Marx, é produto do trabalho socialmente necessário incorporado às mercadorias cujos rendimentos são distribuídos entre os capitalistas que se apropriam dos lucros, pelos proprietários de terra que comandam a renda, pelo estado que fica com os tributos e pelos trabalhadores que recebem apenas parte daquilo que realmente produziram na forma de salários. Aqui reside a diferença entre Marx e H. George; enquanto o primeiro define valor e riqueza como produto apenas do trabalho e o excedente como valor não pago ao trabalhador, o último trabalha com a definição de riqueza como produção, cujo excedente é apropriado pelos proprietários de terra que são passivos nessa criação de riqueza.

Tomando como dada a variação dos preços em relação à oferta e à demanda, a eficiência na alocação dos recursos e a tendência ao equilíbrio nos mercados (RUBIN, 1987, p. 80), Marx aceita a relação dos preços com o valor e este como determinado pelo tempo de trabalho para a sua produção como realizado pelos autores clássicos; Marx aceitou essa relação como a mais próxima do processo de evolução real em que se baseiam os preços, segundo Mattick (1980, p. 34). Cole (1934, p. 214) argumenta que Marx, assim como os autores clássicos, buscou formas de objetivar o valor para estabelecer uma referência que permitisse a análise das variações dos preços. Harvey (1984, p. 18) explica que o valor não pode flutuar como os preços, mas, no final das contas, expressa o ponto de equilíbrio da razão das trocas quando a oferta e a demanda estão em equilíbrio no mercado. Essa é também a conclusão de Isaac Rubin, para quem:

[...] o estado de equilíbrio entre dois ramos de produção corresponde à troca de produtos com base em seus valores. Em outras palavras, este estado de equilíbrio corresponde ao nível médio de preços. Este nível médio é um

conceito teórico. Os preços médios não correspondem aos movimentos reais dos preços concretos de mercado, mas os explicam. Esta formulação teórica, abstrata, sobre o movimento de preços é, de fato, a "lei do valor" (RUBIN, 1987, p. 93).

Para explicar a vinculação do valor e sua variação com os preços, o autor trabalha as definições para que se encaixem no modelo de modo a não criar contradições. O trabalho que produz valor não é o trabalho concreto, mas o trabalho abstrato, definido como trabalho socialmente necessário para produzir os bens consumidos pela sociedade em um dado tempo histórico; ou seja, a soma de trabalho que se iguala no agregado à soma do produto total (COLE, 1934, p. 229). Esses bens se tornam mercadoria apenas se tiverem valor de uso aos outros, ou seja, se forem negociados; caráter histórico. Mandel (1976, p. 50), no entanto, explica que os capitalistas se apropriam do valor produzido pelos trabalhadores *antes do* processo de circulação; como explicar que valor foi apropriado em objetos que não foram vendidos?

Essa contradição é resolvida pelas definições dos conceitos e pela introdução do conceito de equilíbrio. Mercadorias são bens vendidos, que possuem por definição valor de uso, por isso seu valor pode ser apropriado antes da circulação nos modelos abstratos. Bens não vendidos não são mercadorias, por isso o trabalho de realizá-los é um dispêndio socialmente inútil e não entra na análise (MARX, 1996a, p. 171-2). Quando entra, como no caso de mercadorias vendidas com prejuízo, argumenta-se que o valor produzido é redistribuído entre as empresas (MANDEL, 1976, p. 57); as empresas que tiverem lucros inferiores aos lucros médios não apropriam todo o valor produzido, o qual vai para a massa de mais-valia total para qual outras empresas competem para apropriar uma quantidade de mais-valia superior à média. A criação dessa massa de mais-valia explica por que a renda de monopólio não se vincula à teoria de valor, mas como renda, é uma apropriação da mais-valia. A tautologia do modelo permite que essa transferência de valor ocorra não somente para os preços dos próprios ramos onde são criadas, mas também para mais-valias de outros ramos na forma de uma massa de mais-valia. A mesma abstração da massa de mais-valias é utilizada para explicar os prejuízos de algumas empresas. Esses preços também podem ser analisados pela teoria quando vistos como fetichismo da mercadoria, como expõe Harvey (1984, p. 18).

Tratando do modelo como equilíbrio, os preços se igualam na média aos valores. Como coloca Mandel (2002, p. 38), a massa de mais-valia produzida é fixa, o que quer dizer que a mais-valia produzida nas fábricas que operam com lucros abaixo da média ficam disponíveis para serem “capturadas pelas plantas que operam acima do nível geral de produtividade. Tendo economizado em tempo de trabalho social, são recompensadas pela sociedade”.

Com todos os conceitos agregados e relacionados por definição, como Mandel (2002) trabalha com a construção do argumento e Harvey (1984) apresenta sinteticamente, estabelece-se o núcleo da teoria do valor e a base para toda a teoria econômica de Marx:

[...] o valor de troca de uma mercadoria é determinado pelo trabalho socialmente necessário para a produção, com o trabalho complexo sendo tomado como um múltiplo do trabalho simples, cujo coeficiente de multiplicação varia conforme o valor de troca da mercadoria Mandel (MANDEL, 2002, p. 15).

A teoria marxiana de análise do desenvolvimento capitalista e da distribuição da riqueza parte de um *dogma inicial*, o de que apenas o trabalho cria valor (COLE, 1934, p. 210). Rubin (1987, p. 93) identifica a lei do valor como uma formulação teórica e abstrata que trata das forças que levam a um estado de equilíbrio, no qual o nível médio de preços equivale ao valor. Partindo dessa visão, Rubin (1987, p. 96) expõe que o movimento dos preços no mercado é determinado pela lei do valor, pois o mesmo é a força que leva as flutuações nos preços ao equilíbrio. Cole (1934, p. 229), no mesmo sentido, explica que, como a soma de todos os valores é igual à soma dos produtos e serviços de uma dada região e tempo, o agregado dos preços deve ser igual ao agregado do valor, no entanto, é um erro entender essa afirmação como uma tendência das mercadorias a serem trocadas ao seu valor; existe apenas a equalização enquanto modelo irreal.

Reunindo a lei do equilíbrio com o dogma inicial de igualar o valor total ao trabalho abstrato despedido, tem-se que qualquer desvio dos preços corresponde a diferentes quantidades de trabalho realmente realizados em cada produto *a posteriori*. Dessa forma, trabalho pode ser realizado, mas não contar como trabalho. Pode também contar parcialmente como trabalho quando o lucro é inferior à média e o restante do trabalho vai para o fundo a ser apropriado nos ramos que têm lucros

acima da média. Nestes, o valor criado é inferior ao realizado, pois alguma parte do valor criado em outro lugar de alguma forma é transferido e se transforma, em outro ramo de produção, em preço – como a explicação da renda de monopólio. Tendo a definição do produto total de um determinado período histórico (t_2), o valor (no t_2 , em equilíbrio, igual à soma de todos os preços do produto total) é dividido em unidades de trabalho abstrato que retornam (ao t_1) para explicar como o valor foi o determinante daquele preço negociado no momento t_1 . Essa explicação irreal é utilizada para afirmar que o trabalhador é explorado no processo produtivo de mercado.

Na sociedade mercantil, quem realiza o trabalho de contabilidade é a sociedade pelo método de competição; assim, a sociedade trata todo o trabalho agregado despedido como uma única unidade, a qual é dividida de acordo com o trabalho abstrato socialmente necessário para cada mercadoria (HILFERDING, 1949, p. 168), de forma quase que mecânica, a partir do sistema de preços (COLE, 1934, p. 218). Para explicar essa relação, Rubin (1987, p. 168) utiliza como exemplo uma comunidade planejada na qual existe um órgão planejador e de contabilidade social que define o soldo de cada membro de acordo com o que cada um produz para a sociedade. Esse órgão tendo a visão holística da sociedade como um todo, poderia prever e definir *a priori* quanto de trabalho socialmente igualado cada um teria direito e, como coloca Cole (1934, p. 272), seria capaz de inclusive prever e antecipar as necessidades das pessoas e corrigir todo o sistema para dar o melhor uso aos recursos. Essa visão já foi discutida com relação aos socialistas de mercado e os problemas da definição dos preços-sombra, por esse motivo, não será trazida novamente. O que é digno de nota, no entanto, é a visão equivocada da sociedade de mercado como uma forma de sociedade de comando cujo conhecimento completo das condições particulares é possível e as ações individuais podem ser ordenadas de cima para baixo rumo aos objetivos planejados pelo estrato superior de comando.

Gray (1946, p. 316), concordando com os autores marxistas que desenvolvem essa interpretação da teoria marxiana da distribuição como um modelo abstrato da divisão da massa de mais-valia, complementa que essa construção é “tão irreal e artificial quanto a inabalável economia ortodoxa, pois cria definições, premissas e regras com base em axiomas arbitrários”. Enquanto modelo, o

raciocínio circular e as explicações *ad hoc* para casos que fogem da regra podem garantir robustez interna à teoria, mas também a levam para o chamado vício ricardiano inserido no "hábito de estabelecer relações simples entre agregados que, então, recebem uma auréola falsa de importância causal, nas quais todas as coisas importantes são empacotadas nos próprios agregados ou por trás deles" (SCHUMPETER, 2006, p. 637).

Outra questão que merece destaque, principalmente ao estudar políticas públicas, é a dupla definição de capitalismo como sistema sobre o qual os conceitos marxianos são estabelecidos. Além da diversidade de interpretações e aplicações dos conceitos de renda, de preço da terra e do modelo baseado na teoria do valor-trabalho, o entendimento duplo sobre o tipo de sociedade sobre a qual o pensamento marxiano é desenvolvido contribui nas controvérsias a respeito do entendimento dos processos complexos da realidade social. Segundo Osterfeld (1993, p. 175), os textos de Marx parecem trabalhar com duas definições para capitalismo: uma definição explícita, ou econômica, como sinônimo de economia de mercado desimpedido e uma definição implícita, ou sociológica, de um sistema misto de mercado com intervenções políticas cuja classe dominante utiliza o aparelho do estado para a acumulação de riqueza. A definição econômica é incompatível com o intervencionismo e pode ser verificada em Rubin (1987, p. 93) que trata dos mecanismos de autocorreção do mercado e dos problemas de alguns agentes internos de tentarem desviar sua dinâmica. Essa definição foi apresentada no modelo analítico de Marx baseado no trabalho abstrato socialmente dispendido e na distribuição da massa de mais-valia.

A definição sociológica não apenas é compatível com o intervencionismo, como depende inteiramente dele (OSTERFELD, 1993, p. 177). Como aponta Osterfeld (1993, p. 183), o capitalismo, seguindo uma definição implícita, é igual ao mercantilismo criticado por Adam Smith, entre outros liberais clássicos ingleses e franceses. Nessa visão, as contradições do capitalismo apresentadas nos trabalhos de Marx e dos marxistas dependem da identificação de contradições inerentes ao processo de mercado, capaz de criar "forças produtivas mais numerosas e mais colossais que todas as gerações passadas" (MARX e ENGELS, 2003, p. 30), ou inerentes ao intervencionismo político, dependente da atuação de agentes estatais

na promoção de interesses de indivíduos privilegiados. Certamente não é fácil separar na realidade o processo puro de mercado do intervencionismo. Os modelos teóricos da economia neoclássica discutida demonstram essa dificuldade e os problemas resultantes. No entanto, se o propósito é estudar o impacto dos instrumentos urbanísticos no processo de produção do espaço urbano, deve-se ter em mente, pelo menos, essa separação.

O que se destaca na visão implícita de capitalismo presente no marxismo é a forte tendência funcionalista, como define Cohen (1990, p. 179), de atribuir às consequências a explicação das causas. Um exemplo dessa visão pode ser verificado em Harvey (1988, p. 139-40), para quem a economia de mercado é um dispositivo descentralizado, coordenador e altamente produtivo que historicamente foi responsável por um “aumento imenso na produção de riqueza” (HARVEY, 1988, p. 139). No entanto, complementa o autor, a economia de mercado vive sob um paradoxo: a continuidade desse sistema altamente produtor de riqueza sem impedimentos o leva a extinguir a própria condição que o mantém: a escassez.

A escassez, para o autor, não é materialmente determinada, mas socialmente definida, por esse motivo, instituições e mecanismos seriam criados para garantir que ela não desapareça, “sendo as universidades um excelente exemplo disso, embora isso seja feito em nome da ‘qualidade’” (HARVEY, 1988, p. 139). Além das universidades, Harvey (1988, p. 140) atribui a existência do serviço militar e de programas espaciais como mecanismos de desperdício necessários para a manutenção da escassez e, por conseguinte, dos mercados. Segundo a lógica de Harvey e o padrão funcionalista de análise, programas estatais e o próprio estado parecem ser fruto do mercado. Isso não ocorreria porque o estado é visto como necessário para a definição dos direitos de propriedade, mas sim porque ele, ao desperdiçar, criaria as condições de escassez e mecanismos para a circulação e acumulação de capital. O que fica evidente para Harvey é que a escassez não pode ser eliminada sem eliminar a economia de mercado.

Segundo Harvey, o processo de mercado é exímio na produção de riqueza, mas ele depende de instituições estatais que criam desperdício, logo, seria necessário, segundo o autor, encerrar o processo que reduz a escassez para acabar com a escassez. A incoerência lógica do pensamento é evidente; não seria mais correto, seguindo o pensamento do autor, encerrar as atividades que bloqueiam a

produção de riqueza? Ou, de outro modo, qual seria a alternativa à economia de mercado para a produção de riqueza?

A perspectiva sociológica funcionalista apresentada por Harvey (1984) dá a impressão de que tudo parece planejado e orquestrado; que o capital – ente poderoso cuja definição não é apresentada – articula todas as peças para se reproduzir como se tivesse o controle de tudo e de todos. Os interesses do capital, dentro dessa perspectiva, teriam a capacidade de criar crises e resolvê-las para produzir as condições de sua própria circulação e acumulação. Mesmo causando problemas para capitalistas individuais, a grande classe capitalista seria, de algum modo, beneficiada. Essa visão está presente em algumas análises marxistas sobre as OUCs.

Elster (1989, p. 171-2) chama a atenção a um trecho de Marx a respeito da mobilidade social possível dentro do processo de mercado que explica a confusão entre o entendimento do processo de mercado e a atuação estatal ou de comando que explica parte dos problemas da visão implícita do termo capitalismo. Segundo o trecho de Marx, a mobilidade social existe porque o capital permite aos melhores da classe dominada ascender com o propósito de reforçar a grande classe capitalista, assim como a Igreja Católica recrutou as melhores cabeças para enriquecer suas estruturas. A comparação entre uma corporação de fato, como a Igreja, que possui os meios de planejar suas ações de forma orquestrada e hierarquizada, com o processo de mercado, que é descentralizado, é descabida se não for demonstrado que existe uma mão invisível planejadora no processo. Elster (1989, p. 173-4), sobre a visão funcionalista utilizada para explicar esse processo, argumenta que ela é *arbitrária* porque o padrão temporal definido pelo analista sempre permite identificar o que é bom para o capital; é *ambígua* porque a diferença entre o curto e o longo prazo pode ser definida como efeitos transitórios ou duráveis a depender dos fatos escolhidos que se moldam à teoria; e *incoerente*, porque efeitos positivos de longo prazo não podem dominar efeitos negativos de curto prazo sem a existência de um agente intencional; e é possível incluir como característica desse agente o pleno conhecimento das engrenagens e do futuro para agir do modo correto.

A visão sociológica está presente nas análises de Fix (2009) e Castro (2006) sobre as OUCs. Em especial, merece destaque o trecho de Fix (2009, p. 57) extraído de Harvey (1984, p. 395) sobre as funções que cada agente realiza dentro

da estrutura lógica do capital, principalmente o estado que utiliza os impostos para expandir a base de circulação do capital.

Utilizando a definição sociológica, as OUCs são interpretadas como programas para facilitar a circulação de capital e a criação de capital fictício que, com o fetiche da mercadoria, são interpretados como capital real e correm o risco de expandirem a mais-valia a níveis insustentáveis. No entanto, tudo isso é necessário e impossível de ser alterado; "a criação de configurações espaciais e da circulação de capital no ambiente construído é [...] um momento altamente ativo para os processos gerais de formação e resolução de crises" (HARVEY, 1984, p. 398).

Em síntese, as perspectivas marxistas identificadas como fonte para os trabalhos da bibliografia básica assumem, em um primeiro momento, uma vertente econômica, na qual os conceitos de renda são definidos e defendidos para a compreensão da divisão do produto social e, em um segundo momento, a vertente sociológica, que explica a cidade a partir do entrelaçamento das intervenções com os investimentos privados.

Na vertente econômica, o empecilho é trazer para a análise dos preços a visão macroeconômica marxiana sobre a divisão do produto social, no equilíbrio do modelo representado pelos preços, e a melhor definição do tipo de renda a ser aplicada. A renda, como preço, em suas diferentes concepções, possui características distintas. Henry George trabalhou apenas com a renda diferencial para dar tons éticos à discussão sobre o espaço disputado. Marx apresenta outras três formas de renda. Essas concepções são interpretadas pelos autores apresentados na análise dos preços urbanos de modos muitas vezes contraditórios. Além disso, as próprias definições de renda possuem mais a função própria de definir do que explicar; o exemplo da modificação da renda absoluta para renda de monopólio é claro nesse sentido. Uma aplicação mais rigorosa para o estudo do impacto dos instrumentos ainda é necessária para a análise do processo capitalista de produção do espaço urbano segundo as concepções marxistas.

O segundo obstáculo se apresenta na visão sociológica, em especial no apelo da vertente funcionalista, que coloca as intervenções como necessárias e sua explicação principal no sentido de que essa necessidade gera a sua própria realização. O caso não é demonstrar que há indivíduos que se beneficiam do

processo político e das intervenções, de fato em toda intervenção há quem se beneficie e quem é prejudicado, mas de atribuir esse benefício ao conjunto de indivíduos definidos como pertencentes a uma classe distinta que possui os mesmos interesses inerentes a um sistema criado deliberadamente para esses resultados. A estrutura funcionalista, como coloca Elster (1989, p. 179), é um atalho que retira a necessidade de provas concretas de que exista uma estrutura simples e amarrada para que o que aconteceu realmente tivesse inevitavelmente que ocorrer por causa dos interesses de classe sob as forças que operam no capitalismo. O alto grau de generalização de forças e tendências, bem como a definição dos fatos escolhidos que se encaixam no que se deseja provar, tornam a visão funcionalista um ótimo estilo de apresentação de ideias gerais, mas potencialmente frágil para explicar o que não se encaixa na lógica do capital, como coloca Elster (1989). Cohen (1990, p. 191) complementa que a situação do marxismo funcional está, em comparação com a história natural, em um estágio anterior a Darwin; ainda maiores e melhores explicações são necessárias para desenvolver o funcionalismo que é inerente, para o autor, ao materialismo histórico.

Dada a grande diversidade de interpretações sobre os conceitos e sobre a metodologia marxista, incluindo as teses críticas dos marxistas analíticos contra a incoerência metodológica de vários marxistas funcionalistas, as abordagens dessa perspectiva com relação aos instrumentos urbanísticos se assentam em terreno não muito estável. Tendo esse fato em mente, as contribuições da perspectiva iluminam hipóteses, forças e tendências, mas dependem de alto grau de abstração.

4 DESENVOLVIMENTO E DEBATE DOS CONCEITOS ENVOLVIDOS

Neste capítulo é realizada a revisão da bibliografia básica, a definição do escopo de análise e a Análise de Proveniência das discussões. A apreciação dos trabalhos permite identificar os diferentes caminhos propostos para os instrumentos, suas diversas ênfases e as discussões acerca dos fundamentos e das possíveis consequências almejadas e a serem evitadas. Os conceitos identificados nas discussões foram colocados em perspectiva para uma apreciação mais ampla sobre as linhas teóricas principais utilizadas para seu embasamento. Os debates teóricos e os conceitos relativos às perspectivas econômicas formam o conteúdo trabalhado no **Capítulo Terceiro**, no qual foram apresentados os fundamentos utilizados na argumentação técnica de forma mais explícita.

A apresentação foca a evolução da Outorga Onerosa do Direito de Construir desde o desenvolvimento do conceito de Solo Criado, apropriado também pelos instrumentos das Operações Interligadas primeiramente e finalmente pelo instrumento das Operações Urbanas Consorciadas, regulamentado no Estatuto da Cidade. Para facilitar a contextualização, é apresentado abaixo o **Quadro 4-1**, que reúne sinteticamente os principais conceitos, instrumentos e instituições relacionados à OODC e às OUCs. A apresentação dos textos que abordam esses instrumentos e sua evolução estabelece a bibliografia básica identificada como os principais trabalhos de referência sobre os instrumentos, com especial atenção aos fundamentos econômicos utilizados. A estrutura de apresentação da bibliografia é realizada em ordem cronológica, entretanto, em alguns momentos são incluídas referências mais atuais para estabelecer uma melhor apreciação dos detalhes.

Um aspecto interessante sobre os dois instrumentos e que se evidencia ao longo da bibliografia é o desenvolvimento paulista do conceito de Solo Criado e sua aplicação nos demais instrumentos que são, paulatinamente, exportados para outros estados e municípios. As discussões acerca dos problemas urbanos de São Paulo, com isso, são as mais frequentes nas discussões, embora muitos dos mesmos possam ser encontrados, em diferentes níveis, nas outras cidades que discutiram a implementação da regulamentação urbanística.

1974	GEGRAN			
1975	SOLO CRIADO			
1976	POLÍTICA PARA UTILIZAÇÃO DO SOLO URBANO	SEMINÁRIOS: Guarujá São Sebastião São Paulo Embu	OPERAÇÕES URBANAS (conceituação)	CARTA DE EMBU
1977	SEGUNDA PROPOSTA DE SÃO PAULO	IMPLEMENTAÇÃO DO SOLO CRIADO EM SÃO BERNARDO DO CAMPO		
1982	TRANSFERÊNCIA DE POTENCIAL CONSTRUTIVO <small>Curitiba (lei 6.337/82)</small>			
1983			OPERAÇÕES URBANAS (implementação)	
1985				OPERAÇÕES INTERLIGADAS
1988	CONSTITUIÇÃO FEDERAL			SOLO CRIADO E OPERAÇÕES INTERLIGADAS
1991			OU ANHANGABAÚ	
1995	CEPAC	OU FARIA LIMA		OU ÁGUA BRANCA
1997			OPERAÇÃO URBANA CENTRO	
1998				OPERAÇÕES INTERLIGADAS (inconstitucionalidade)
2001	ESTATUTO DA CIDADE <small>Lei 10.257/01</small>			OUC ÁGUA ESPRAIADA
2004		OUC FARIA LIMA		
2011...			OUC LINHA VERDE 2012	OUC PORTO MARAVILHA

Quadro 4-1: Evolução dos Conceitos e Instrumentos
Fonte: elaborado pelo Autor

4.1 O SOLO CRIADO

Conforme argumentam Rezende e Furtado (2011, p. 163), os primeiros trabalhos que tratam do Solo Criado, ainda na década de 1970 e durante a década de 1980, focam a conceituação e as justificativas para a implantação do instrumento. Entre os assuntos mais debatidos naquele período estava a necessidade de se separar, o direito de propriedade, como entendido pelo Código Civil vigente, do direito de construir. A constitucionalidade dessa proposição era discutida e essencial para a efetivação do instrumento, o que segue durante a década de 1980 e com as discussões anteriores à Constituinte.

O instrumento do Solo Criado tinha como objetivo contornar os problemas urbanos que outros instrumentos, notadamente o zoneamento de uso e ocupação do solo, não conseguiram dirimir, ou ainda contribuíram para agravar. Em um momento de forte expansão urbana, cujo processo de adensamento e verticalização evidenciava a impossibilidade de inclusão de todos os estratos sociais em espaços urbanos com acesso à infraestrutura e à moradia, percebia-se que o planejamento tradicional não alcançava os objetivos a que se propunha. A mera definição de parâmetros para a distribuição do espaço produzido não conseguia regular, como se propunha, a ocupação do espaço urbano de forma mais adequada, traduzindo-se, ao contrário, em cidades cada vez mais segregadas.

Para corrigir os problemas urbanos, expõem Rezende *et al.* (2011, p. 164), que a análise preliminar colocava o componente fundiário da urbanização como figura central a ser objeto necessariamente de outros instrumentos, de modo a ultrapassarem a tradicional atuação do poder local na distribuição de índices construtivos; forma pela qual se buscava controlar a ocupação do solo com o zoneamento urbano.

Nesse sentido, Rezende *et al.* (2011, p. 164) argumentam que a "correção das injustiças causadas pelas leis de zoneamento e uma forma de intervenção deliberada do poder público sobre a terra, com vistas a reequilibrar o melhor atendimento das necessidades da comunidade", era a justificativa para a aplicação do Solo Criado. É interessante nessa passagem o reconhecimento do planejamento tradicional, baseado em leis de zoneamento, como uma intervenção cujos resultados não foram eficazes. Apesar de se dividir o território urbano em zonas com seus

parâmetros planejados para um melhor aproveitamento do solo e da infraestrutura existente, o resultado previsto não era alcançado. Nesse sentido, Rolnik e Cymbalista (2000) enfatizam o zoneamento como instrumento hegemônico do planejamento que se baseia:

[...] na ideia da definição de um modelo de cidade ideal, traduzido em índices como taxas de ocupação, coeficientes de aproveitamento, tamanhos mínimos de lotes, etc. – modelo que parte do pressuposto de que a maior parte da sociedade possui meios para alcançar esses padrões, o que ocorre nos países centrais de onde veio a teoria do zoneamento, mas é impensável nos países periféricos (ROLNIK e CYMBALISTA, 2000, p. 4).

Além desses problemas locais resultantes de consequências indesejadas de intervenções urbanísticas tradicionais, havia na época uma preocupação generalizada a respeito da expansão urbana sobre áreas agrícolas e grandes processos de metropolização, como relatam os técnicos brasileiros que participaram da Conferência de Vancouver de 1976 - a Habitat I - e o documento técnico chamado "Recomendações para a Ação Nacional", resultante das discussões da Conferência (HABITAT I, 1976, p. 40).

Apesar de os temas trabalhados serem semelhantes, é importante salientar que o conceito de Solo Criado foi desenvolvido anteriormente à Habitat I. O objetivo comum de contornar os semelhantes problemas apontados na Conferência Mundial e identificados na realidade brasileira, bem como uma visão de mundo não muito distinta, pode ter sido preponderante na semelhança das propostas. Como será visto, esse conceito aparece em projeto de lei federal do regime militar no final da década de 1970 como forma de integrar as recomendações da Habitat I. O projeto de lei militar preserva grande semelhança com a regulamentação do Estatuto da Cidade de 2001, cujo escopo principal é um resgate dessa proposta.

As primeiras ideias sobre o instrumento do Solo Criado surgiram ainda em 1974 nos estudos que visavam a elaboração de propostas para o controle do uso do solo metropolitano realizados pelo GEGHAN (Grupo Executivo da Grande São Paulo), como apresenta Azevedo Netto (1977b, p. 44). Essas ideias foram posteriormente elaboradas e tecnicamente apresentadas em Setembro de 1975 pelos arquitetos Domingos Theodoro de Azevedo Netto, Antonio Cláudio Moreira

Lima e Moreira, Clementina De Ambrosis e do professor de administração pública Daimo do Valle Nogueira, que vinham trabalhando a elaboração dessa política que já utilizava o termo Solo Criado. Após esses primeiros trabalhos, uma série de seminários foi realizada com início na cidade de Guarujá, em Março de 1976, na qual o Prefeito de São Paulo à época, Sr. Olavo Setúbal, apresentou uma proposta de "Política para Utilização do Solo Urbano". Essa proposta, a ser instituída nacionalmente, levantou o debate acerca do tema e gerou novos seminários em São Sebastião-SP, São Paulo e finalmente em Embu-SP, onde, em Dezembro de 1976, foi apresentada a Carta de Embu³, assinada por arquitetos, economistas e juristas com as conclusões dos seminários e uma proposta política para o controle da produção do espaço urbano.

Esses trabalhos foram publicados, resumidamente ou na íntegra, na revista *CJ Arquitetura*, nº 16, de 1977, exemplar especial sobre o tema que reúne diversos textos que buscam explicar, conceituar e defender a aplicação do Solo Criado. De todos os textos dessa edição da revista *CJ Arquitetura*, apenas um foi publicado criticando o instrumento com a apresentação de possíveis consequências não desejadas. Os demais exploram e alargam os fundamentos e aplicações do conceito. No sentido de levantar o estado da arte dessas discussões com uma classificação baseada na fundamentação econômica apresentada pelos diversos autores, são reunidos aqui os aspectos principais de cada artigo publicado naquela edição. A importância desses textos para o debate se faz porque são as primeiras perspectivas e propostas e também porque já nos primeiros trabalhos acerca do tema é possível verificar como a ideia original se transforma e segue diferentes

³ A Carta de Embu é resultado de seminários realizados em São Sebastião-SP, São Paulo e Embu-SP, patrocinados pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal da Fundação Prefeito Faria Lima, data de Dezembro de 1976 e recebeu seu nome em decorrência do seminário realizado na cidade de Embu (CYMBALISTA e SANTORO, 2006, p. 2). A Carta foi assinada por Álvaro Villaça Azevedo, Celso Antônio Bandeira de Melo, Dalmo do Valle Nogueira Filho, Eros Roberto Grau, Eurico de Andrade Azevedo, Fábio Fanucchi, José Afonso da Silva, Maria Lourdes Cesarino Costa, Mario Pazzaglini Filho, Miguel Seabra Fagundes, Jorge Hori, Antônio Claudio Moreira Lima, Clementina De Ambrosis, Domingos Theodoro de Azevedo Netto, Luiz Carlos Costa e Norberto Amorim.

linhas de intervenção, muitas delas contraditórias. A seguir são apresentados os principais temas identificados nos textos da edição especial.

Azevedo Netto *et al* (1977, p. 9) argumentam que o zoneamento tem a potencialidade de gerar injustiças, pois a definição dos parâmetros tem grande impacto sobre o valor do solo, tanto como restrição quanto como privilégio. Áreas com maiores potenciais construtivos tendem a ser mais valorizadas, enquanto maiores restrições de adensamento reduzem os preços dos terrenos. Além disso, a mudança desses parâmetros efetua grandes alterações nos valores fundiários, o que, somado à arbitrariedade na definição dos perímetros das zonas, gera pressões por alterações de quem busca se beneficiar da legislação. Os autores ainda ressaltam que, do ponto de vista social, maior adensamento resulta em maior demanda por equipamentos públicos e infraestrutura viária (AZEVEDO NETTO *et al.*, 1977, p. 9). O Solo Criado, assim, seria uma forma de corrigir os rumos do planejamento tradicional, tanto como impedimento das pressões políticas por alterações, como também um limite maior para a construção com o estabelecimento de contrapartidas para quem desejasse alcançar os índices do zoneamento.

Olavo Setúbal, prefeito de São Paulo no período entre 1975 e 1979, publicou um artigo em Março de 1976, reproduzido na mesma edição da revista *CJ Arquitetura* (1977), no qual questiona como promover o melhor uso do solo urbano com possibilidade de aumentar os recursos públicos, sem interferir no funcionamento dos mercados e no estatuto da propriedade privada. Um dos seus argumentos foca a possibilidade técnica de se edificar em altura, permitindo assim a utilização intensa do espaço. Essa utilização, embora permita o aproveitamento pelo maior número de pessoas de localizações demandadas, também gera inconvenientes e ônus para o poder público.

Devido a essas externalidades, contrapartidas econômicas que permitissem contrabalançar os benefícios do adensamento com o ônus por ele gerado seriam necessárias. Para alcançar esses objetivos, os instrumentos legais propostos e a argumentação são muito semelhantes aos presentes em Azevedo Netto *et al* (1977). A diferença, no entanto, é que enquanto para estes a doação de área deveria ser o objeto principal para a contrapartida na autorização para a criação de solo, sendo o equivalente em dinheiro uma alternativa para casos excepcionais de impossibilidade de doação, a proposta do prefeito Olavo Setúbal colocava a contrapartida monetária

e a liberdade de destinação desses recursos em primeiro lugar, sendo os mesmos apenas parcialmente investidos nas áreas especificadas pela Carta de Embu. As discussões jurídicas acerca dessa contrapartida são revisadas adiante, aqui se destacam as controvérsias urbanísticas nas propostas.

Olavo Setúbal (1977) considera o rápido crescimento da cidade de São Paulo e de sua Região Metropolitana com o descasamento entre as necessidades da população crescente e os recursos financeiros municipais. Nesse sentido, a proposta do então prefeito expunha que era "imperioso obter aumento substancial de recursos à disposição do poder público, recursos esses que devem advir, fundamentalmente, da própria economia interna da metrópole" (SETÚBAL, 1977, p. 13).

Além da ideia de se aumentar os recursos disponíveis pela municipalidade, a proposta visava uma "redução substancial dos custos de urbanização, tanto no que se refere àqueles de implantação da cidade como da operação e uso pela população" (SETÚBAL, 1977, p. 13). Nesse ponto a proposta analisa os instrumentos urbanísticos então vigentes enquanto forma de arrecadação, assim como do controle do uso do solo para a redução dos custos de urbanização. No primeiro aspecto, sobressaem-se a tributação e as contribuições de melhoria. O problema delas, para Setúbal, é que as plantas genéricas de valores estavam desatualizadas e os preços venais precisariam se aproximar dos preços reais negociados; já as contribuições de melhoria possuiriam uma conceituação de difícil implementação e sua aplicação em áreas de baixa renda, as que mais receberiam as obras passíveis de arrecadação, redundariam em fator contrário à meta do instrumento. Com relação à redução de custos, o zoneamento era visto como instrumento importante, mas sofria pressões políticas e acarretava em injustiças, como já destacado por Azevedo Netto *et al* (1977, p. 9). No entanto, esse instrumento ainda era tido como necessário para uma efetiva política de controle do uso e de ocupação do solo (SETÚBAL, 1977, p. 14). As desapropriações, outro tema citado, seriam teoricamente hábeis na implantação de modificações para a efetivação dos planos, entretanto, os recursos necessários, os problemas jurídicos e sociais que acarretam são vistos como impeditivos.

Essas afirmações sugerem que a política do Solo Criado proposta teria como benefícios não apenas coletar mais recursos, como também reduzir os custos

da urbanização, ou seja, desapropriações seriam menos custosas, a influência de alta nos preços das áreas servidas de infraestrutura de transporte coletivo seria impedida e a própria população teria maiores condições de acesso ao mercado imobiliário devido aos menores preços e à maior oferta de espaço urbanizado.

Com relação à justificativa pela cobrança de contrapartida da verticalização, Olavo Setúbal argumenta que:

Se tal tecnologia [para a construção de edifícios com muitos pavimentos] permite que maior número de pessoas e atividades desfrutem de localizações privilegiadas, ao mesmo tempo, acarreta maior demanda de infraestrutura, de transportes, de vias públicas, enfim, de todos os benefícios urbanos exigidos. Se tal concentração de atividades e pessoas é desejável para a comunidade, ela deve ser estimulada, mas deve ser condicionada a uma contrapartida que permita contrabalançar direta ou indiretamente, o ônus decorrente para o poder público (SETÚBAL, 1977, p. 15).

O tema do desequilíbrio urbano é levantado, mas novamente difere das propostas iniciais dos técnicos. Na visão de Setúbal, o desequilíbrio ocorre na oferta de infraestrutura urbana inter-regional, não na ausência de espaço público nas áreas com maior densidade, como é relacionado pelos técnicos do CEPAM que buscavam com o Solo Criado a doação de áreas para a manutenção do equilíbrio local. Aqui reside também uma diferença de perspectiva teórica, como apreciado no **Capítulo Terceiro**.

A Carta de Embu é um documento técnico posterior aos dois artigos já apresentados, cujo conteúdo reúne de modo sintético os argumentos para a utilização do instrumento e os objetivos almejados. Sua relevância se fundamenta por ser o documento oficial dos debates que se seguiram após a apresentação das propostas do GEGRAN e do Prefeito Paulo Setúbal. A carta pode ser dividida em três partes: as considerações iniciais, os aspectos jurídicos e constitucionais e os aspectos urbanísticos.

Na primeira parte, consideram-se a diversidade espacial das cidades e a competição por esses locais mais favoráveis à urbanização, pelos quais há maior concorrência, o que, devido às possibilidades técnicas de uso intensivo dos terrenos, pode gerar sobrecarga da infraestrutura urbana. Com o argumento de que o zoneamento é realizado com base no interesse da comunidade e com diferentes

limites para cada zona, admite-se que um dos efeitos colaterais seja a diferenciação dos preços da terra. Com base na função social da propriedade e na legislação do parcelamento do solo que exige contrapartidas dos produtores de espaço horizontal na forma de área doada, argumenta-se, no documento, pela contrapartida do produtor de área verticalizada como compensação ao reequilíbrio urbano após a criação de solo vertical.

Com base nessas considerações, em especial pela função social da propriedade, a Carta afirma a constitucionalidade do Solo Criado, bem como a possibilidade de os municípios estabelecerem coeficientes de aproveitamento único, sem a interferência na possibilidade dos coeficientes diferenciados do zoneamento. Para alcançar os coeficientes máximos de cada zona, seria necessário que o interessado entregasse ao Poder Público áreas proporcionais ao Solo Criado ou, em casos excepcionais, o pagamento de valor econômico equivalente.

Das considerações e dos aspectos jurídicos destaca-se aqui a separação entre o direito de propriedade do direito de construir. Alguns aspectos urbanísticos são desenvolvidos em um primeiro momento: a doação de área equivalente à criação de espaço verticalizado visava aumentar a oferta de equipamentos públicos para a manutenção da qualidade de vida; o conceito permite que imóveis que tenham alguma limitação imposta, como necessidade de preservação ambiental ou tombamento histórico, possam alienar o direito de construir resultado da diferença entre o que está construído e o coeficiente básico para outros proprietários ou propriedades. A desvinculação dos dois direitos permitiria essas possibilidades urbanísticas.

É interessante ressaltar que alguns dos técnicos que ratificaram a Carta publicaram outros trabalhos abordando o tema, nos quais outros elementos são utilizados para embasar as informações condensadas na Carta de Embu ou mesmo esclarecer discordâncias. O estudo detalhado desses trabalhos permite verificar a diversidade de objetivos buscados pelo instrumento e a variedade de formatos proposta. Os argumentos utilizados por esses autores enfatizam o objetivo da cobrança pelo adensamento e mostram-se, algumas vezes, contraditórios quando considerados os fundamentos econômicos. A importância dessa questão se dá pelo que se busca construir nas cidades, pela visão do tipo ideal de espaço urbano buscado com a utilização do instrumento.

Entre as primeiras controvérsias surgidas nesses debates está o posicionamento do jurista e ex-ministro da Justiça Miguel Seabra Fagundes, que, embora tenha sido um dos signatários da Carta de Embu, fora contra a alternativa à entrega de áreas proporcionais ao Solo Criado pelo interessado ao poder público: sua substituição pelo equivalente econômico. Sua visão também é contrária à proposta pelo Prefeito Olavo Setúbal, tanto na forma de contrapartidas monetárias, como na possibilidade de investimentos em regiões afastadas daquelas que necessitaram arcar com as contrapartidas. Sua posição surge porque, para o jurista, a alternativa não

[...] parece harmonizar com o propósito básico, fundamental, inarredável, da administração do Solo Criado, a traduzir-se na conciliação do crescimento vertical das edificações com a boa qualidade das condições de vida no local (rua, bairro, cidade). Porque, essencial ao atendimento desse objetivo, e para tal situada acima de qualquer outro fato, é a proporção tida por ideal, ou pelo menos satisfatória, entre a área construída habitável e as condições naturais do ambiente como fatores de higiene e conforto da moradia (insolação, circulação do ar e sua oxigenação etc.) (FAGUNDES, 1977, p. 58).

A cobrança monetária da contrapartida, sem total relação com o dispêndio na aquisição de área, praticamente inviabilizaria um dos objetivos propostos com o instrumento do Solo Criado: manter um equilíbrio ideal entre áreas privadas e públicas. O instrumento seguindo essa diretriz, para Fagundes (1977, p. 59), "pretere o fundamento jurídico básico de disciplina do Solo Criado, como restrição ao direito de propriedade, ou seja, nos termos da carta política, ao desempenho de uma função social". Nesse aspecto, Seabra Fagundes argumenta que existem dois problemas com relação à cobrança monetária:

Primeiro, porque, embora o problema de Solo Criado deva ser visto num contexto genérico (rua, bairro, cidade), é de se considerar que o teor de generalidade não deve conduzir a sacrificar a qualidade do viver num setor para favorecê-lo, a custa deste, no âmbito geral da cidade. Segundo, porque a permissão de construir além do coeficiente normal de aproveitamento do solo afasta-se do objetivo inspirador da adoção deste - proporcionar melhor qualidade ao ambiente urbano - para converter-se em fonte de receita da municipalidade. Haverá, então, um desvio de finalidade. (FAGUNDES, 1977, p. 59)

O posicionamento do jurista segue em linha a proposta original de manutenção do equilíbrio ideal da cidade. Esse posicionamento é enfatizado quando afirma que,

[...] quando a ambição de lucro, projetada através da força do poder econômico na área da construção civil, já lesa, sob muitos aspectos e em muitas áreas, o direito de todos os habitantes da cidade, de viver em ambiente salubre e com relativo conforto, volta-se a Administração Pública à contenção, em termos de subordinação ao interesse geral, da febre de edificar (FAGUNDES, 1977, p. 55).

Esse posicionamento é questionável no sentido de que quem cria a demanda não é a indústria imobiliária; ela responde com a produção de espaço, como bem aponta Contador (1977, p. 82). O posicionamento do jurista de que é a "febre de edificar" a causadora dos transtornos urbanos interessa neste ponto pelo fato de parecer acreditar que uma legislação que fixe a oferta de espaço construído tenha o poder de impedir o crescimento e desenvolvimento da cidade sem consequências que possam inclusive piorar a situação que gostaria de corrigir. O Solo Criado seria, para o jurista, um controle de oferta na esperança de corrigir problemas resultantes da densificação urbana, como um tipo de entrave estabelecido para tentar frear o adensamento que sobrecarrega os serviços públicos.

A esse respeito, Azevedo Netto (1977b, p. 47) afirma, em tom nostálgico, que São Paulo progressivamente rompeu com a escala da cidade quando as possibilidades tecnológicas permitiram:

[...] empilhar as casas transformando-as em apartamentos. Isso permitiu que uma parcela maior da população pudesse ser atendida, mas também gerou congestionamentos, a destruição de áreas verdes, as crianças começaram a ficar sem parques infantis e sem escolas para ir. O instrumento do Solo Criado restabelece o equilíbrio anterior. O que se pretende em última análise com o instrumento do Solo Criado é ampliar as áreas públicas de uma forma compatível com o espaço construído (AZEVEDO NETTO, 1977b, p. 47).

O objetivo esperado pela utilização do Solo Criado pode ser verificado na ilustração da **Figura 4-1** apresentada abaixo. É interessante notar que, para Azevedo Netto, o instrumento, ao restabelecer o equilíbrio, forneceria espaço para contrabalançar a criação de espaço vertical. No entanto, o instrumento não teria o

poder de “produzir” espaço urbano; toda destinação desse espaço doado para áreas verdes, institucionais e comuns resultaria em redução de espaço para outros usos. O Solo Criado, com isso, seria um entrave à densificação tão oneroso ao ponto de inviabilizar qualquer verticalização.

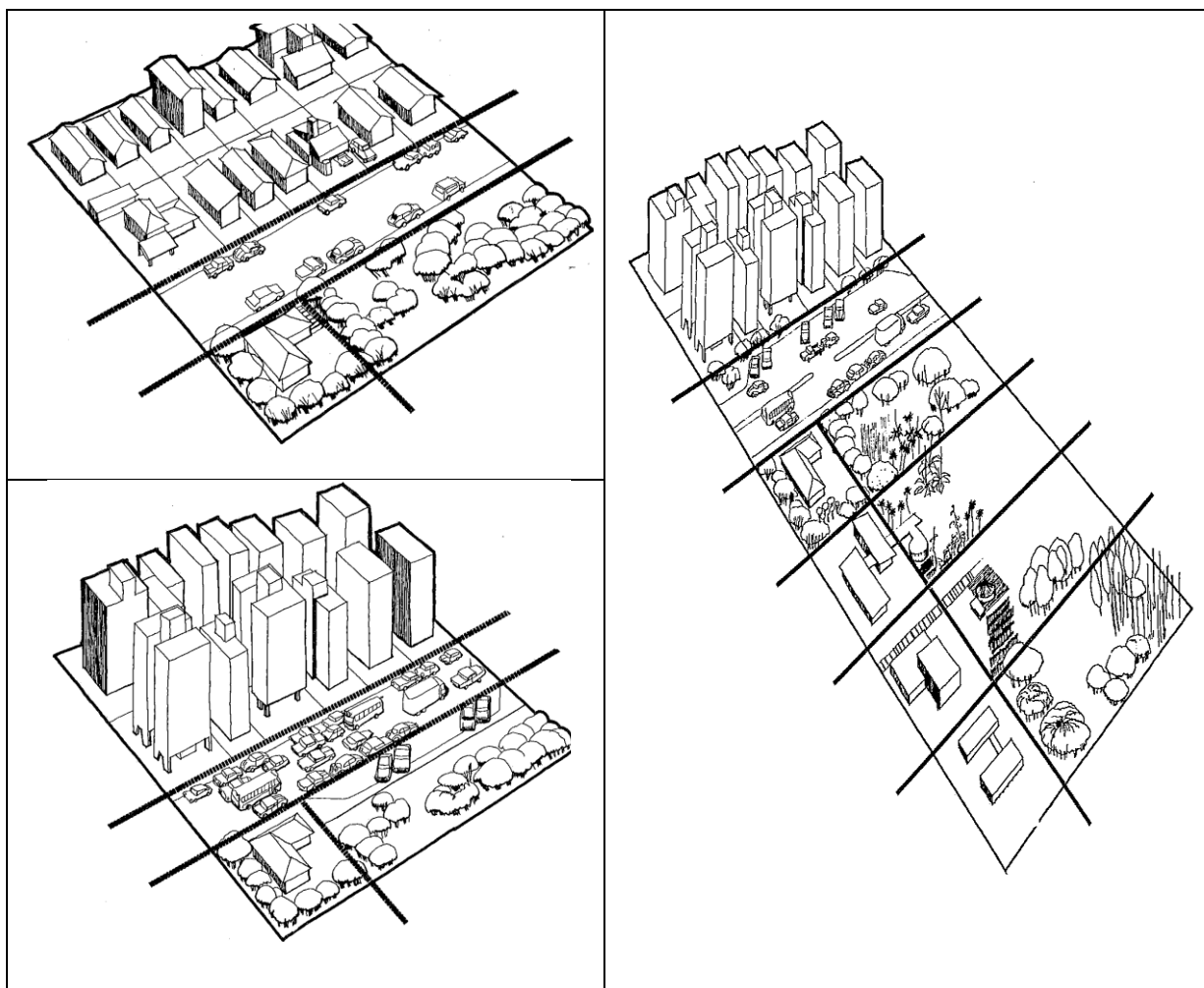


Figura 4-1: Utilização do Solo Criado via Transferência de Potencial
 Fonte: Azevedo Netto (1977b, p. 53); desenhos de A. S. Bergamin

Ainda sobre esse ponto, Azevedo Netto *et al* (1977, p. 10) argumentam que o propósito do Solo Criado, enquanto portador de um coeficiente único e unitário, seria conter o crescimento urbano. A proposta urbanística era tentar manter um equilíbrio idílico entre as áreas privadas e áreas públicas. Os autores, inclusive, veem essa limitação do crescimento da cidade como um aspecto positivo:

[...] a maior consequência provavelmente é que os empreendedores imobiliários seriam atraídos para municípios vizinhos que não tivessem adotado o uso do coeficiente único. Contudo, numa área em que se procura conter o crescimento urbano como São Paulo, por exemplo, isso seria até vantajoso, pois o que se pretende é conter o crescimento (AZEVEDO NETTO, LIMA E MOREIRA, et al., 1977, p. 10).

Nota-se certa contradição com relação ao objetivo do instrumento. Como coloca Ambrosis (1976, p. 79-80), o desenvolvimento do Solo Criado seria algo relacionado à tentativa de frear a metropolização, no entanto, percebe-se em Azevedo Netto *et al.* (1977) um posicionamento positivo com relação ao espraiamento urbano na metrópole que seria resultado da aplicação do Solo Criado na cidade de São Paulo apenas.

Para se compreender melhor o ponto de vista dos autores que iniciaram as discussões acerca do instrumento, convém apresentar alguns pontos relacionados à utilização de outras intervenções que auxiliariam na conformação do espaço e o modelo ideal da distribuição da população. Para Azevedo Netto,

[...] o estímulo ao adensamento é sempre interessante nas áreas urbanas. Se o local considerado o zoneamento permite a construção vertical, é de se supor que, para a comunidade, tal utilização é a mais interessante e, nesse caso, é justo que o proprietário de uma casa nesse local pague imposto mais elevado que o proprietário de apartamento (AZEVEDO NETTO, 1977a, p. 41).

Esse trecho, para ficar claro, foi retirado de um trabalho no qual o autor está combinando o instrumento do Solo Criado com a proposta de eliminação do imposto predial e a transferência do encargo para um imposto exclusivamente territorial. Essa proposta visava dar ao espaço urbano maior eficiência para a ocupação do espaço conforme a demanda pelas localizações e sua infraestrutura instalada. Essa visão está relacionada com os trabalhos desenvolvidos pela perspectiva influenciada por Henry George e sua proposta de Imposto Único.

Para Azevedo Netto, então,

[...] quem quiser morar em casa deve procurar zonas onde tal uso seja considerado o mais adequado. Além disso, se a zona permite prédio de apartamentos, o valor do terreno nessa zona seria muito maior do que nas zonas de uso residencial unifamiliar, face ao uso potencial do terreno. Só esse fato recomendaria que os moradores de casas se radicassem onde tal uso fosse o mais adequado de acordo com o zoneamento vigente (AZEVEDO NETTO, 1977a, p. 41).

No sentido de propor o imposto territorial exclusivo, sem a incidência do percentual da edificação para premiar uma ocupação mais intensiva da terra urbana, a complementaridade com o Solo Criado parece ser uma contradição em termos urbanísticos. O Solo Criado, segundo o próprio autor, visa manter a proporcionalidade local de espaços, o que premia uma ocupação menos intensiva. Por outro lado, maiores valores de impostos sobre a terra premiam a densificação. Para sua ideia fazer sentido, seria necessário se apoiar na noção de Solo Criado como contrapartida monetária, como o próprio autor explica:

Em relação ao Solo Criado, por muitos considerado um estímulo à ocupação extensiva, à horizontalização da cidade, a proposta ora em consideração [do imposto territorial] poderia ser medida de equilíbrio, considerando seu possível estímulo à verticalização. Tal fato parece indicar certa complementaridade entre a ideia do 'Solo Criado' e a eliminação do imposto predial. Seria também um bom esquema político, eliminar um para conseguir outro. O 'Solo Criado', (na modalidade Setúbal, para São Paulo) incide sobre o empreendedor, e este talvez transfira em parte o ônus ao comprador. Este, por sua vez, não terá que pagar o imposto predial, diminuindo, portanto, seus encargos financeiros. Haveria sempre um benefício para o usuário. para os empreendedores, a proposta parece também interessante. o imposto territorial elevado estimulará a venda dos terrenos e uma relativa baixa de valor, beneficiando, assim, aos empreendedores (AZEVEDO NETTO, 1977a, p. 41).

Pela argumentação, a única possibilidade de os dois instrumentos serem complementares ocorreria se o empreendedor pudesse repassar o custo do Solo Criado para o comprador final e este arcar com esse maior valor pelo fato de não precisar mais pagar pelo imposto predial. Como será visto a seguir, uma das maiores discussões acerca da incidência do Solo Criado ocorre sobre quem arcaria com a oneração e a visão quase unânime é a de que o custo é repassado ao proprietário do terreno, o mesmo que teria que arcar com o imposto exclusivo da terra. Dessa forma, a complementaridade a que Azevedo Netto se refere não existiria. As duas propostas são contraditórias: enquanto uma premia a intensificação do uso do solo, a outra premia a não utilização.

Além dessa contradição, existem também visões opostas com relação aos diversos objetivos do instrumento, como apontam Queiroz Ribeiro e Cardoso:

[...] se a principal finalidade buscada é a geração de recursos, não podemos pretender também que a aplicação do Solo Criado promova uma importante diminuição dos preços da terra. Se, por outro lado, se busca o descongestionamento das zonas centrais, o Solo Criado, funcionando como

inibidor da densificação construtiva, não pode pretender alcançar, ao mesmo tempo, a geração de recursos (QUEIROZ RIBEIRO e CARDOSO, 1992, p. 379).

O mesmo fato ocorre com o aumento do imposto sobre o terreno. Se por um lado ele força o proprietário a utilizá-lo, seu valor é reduzido porque um maior imposto incide sobre a renda capitalizada. No entanto, a proposta de Setúbal é arrecadar com a venda de Solo Criado, o que, em médio e longo prazos, tornaria a arrecadação menor, pois o terreno sobre o qual instrumentos baseados no Solo Criado recaem se desvalorizam drasticamente e, sendo as plantas genéricas de valores atualizadas baseando-se nos novos preços negociados com a adoção do Solo Criado, todos os demais terrenos teriam redução em seu valor, mesmo aqueles que nunca tiveram seu potencial construtivo reduzido para o básico por motivos legais.

O texto chamado *A Segunda Proposta de São Paulo* (SÃO PAULO, 1977) é um resumo do projeto de lei que instituiria o Solo Criado no Município de São Paulo. O texto publicado, datado de abril de 1977, é de grande relevância porque a minuta de lei municipal nunca foi publicada formalmente. Nesse texto estão as primeiras definições e propósitos do instituto do Solo Criado a ser aplicado no controle de uso e ocupação do solo municipal.

Seu funcionamento se baseia na limitação da área construída, equivalente à área do terreno: o coeficiente único. Qualquer área acrescida seria permitida apenas mediante contrapartida na doação de área à prefeitura, na mesma metragem de Solo Criado, nas redondezas, com equivalente valor venal, desde que de interesse da municipalidade. Caso o proprietário não dispusesse de terrenos, deveria pagar valor equivalente ao valor venal dos terrenos que teriam que ser doados. Pelos critérios municipais da época, o valor venal correspondia a aproximadamente 1/3 do valor de mercado do imóvel. A arrecadação do Solo Criado deveria ser, obrigatoriamente, destinada a investimentos em áreas verdes e livres, bem como desapropriações para implantação de vias. A estimativa de arrecadação com a venda de potencial era igual ao que se arrecadava com o imposto predial. A adoção do Solo Criado seria gradativa e levaria 5 anos para alcançar 100% do valor venal,

elevando-se 20 pontos percentuais a cada ano para adaptação do mercado imobiliário.

Fica clara a tendenciosidade da legislação de São Paulo no sentido do pagamento monetário pelo Solo Criado ao contrário da doação de terrenos. Pela metodologia de cálculo apresentada, o valor venal era igual a 1/3 do valor de mercado de um terreno que teria que ser doado à Prefeitura. Com isso, seria mais vantajoso comprar o direito de construir do que doar área, cujos custos impediriam qualquer projeto que intensificasse a utilização do terreno para a produção unidades finais.

São Bernardo do Campo implantou a primeira legislação nacional relacionada ao Solo Criado (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 1977). A proposta de utilização pelo município é semelhante à de São Paulo, mas com algumas diferenças relacionadas às verbas e ao montante cobrado para a criação de solo. A importância a ser arrecadada seria equivalente à metade do valor venal do terreno para cada metro quadrado de Solo Criado, cujos recursos seriam destinados ao Fundo de Áreas Verdes. Uma alternativa a essa compra do direito de construir da prefeitura seria doar áreas com valor equivalente, que seriam destinadas ao Fundo de Áreas Verdes ou para o sistema viário básico.

O que se nota tanto no projeto de lei de São Paulo, como na lei municipal de São Bernardo do Campo é o peso para o pagamento monetário da contrapartida relacionada ao solo criado. No caso de São Paulo por ser menos custosa e em São Bernardo do Campo como alternativa, mas ambas vinculadas a fundos específicos para investimentos em infraestrutura urbana e áreas verdes. Essas são modificações, como explicitado por Ferreira Junior (1978, p. 87), da primeira proposta do Prefeito Olavo Setúbal de cobrar pelo Solo Criado, mas sem uma vinculação completa para investimentos nas áreas propostas pelo grupo do GEGRAN.

No projeto de lei existe a vinculação da doação em dinheiro a um fundo para aquisição de áreas verdes e livres, bem como para investimentos no sistema viário (SÃO PAULO, 1977). No entanto, como já comentado, essa proposta já tinha sido condenada pelo jurista Seabra Fagundes, que a considerou inconstitucional: "[...] Para esse eminente jurista a matéria deve, sob esse aspecto, ser disciplinada

segundo os estritos cânones do direito financeiro" (FERREIRA JUNIOR, 1978, p. 87).

Hori (1977) enfatiza que as restrições tradicionais impostas pelas leis de zoneamento e outras legislações que restringem o exercício do direito de propriedade não só não conseguiram refrear o crescimento urbano, como também criaram desigualdade econômica artificialmente. A proposta do Solo Criado seria tentar corrigir essas falhas das legislações anteriores, ao mesmo tempo que buscava cobrar uma contrapartida para recuperar a equidade nos custos gerais da produção da cidade, em especial entre o loteador e o construtor. Segundo o questionamento desse autor,

[...] se para a formação de solo urbano através de loteamento se impõe ao particular a obrigação de ceder áreas para usos coletivos, por que não estabelecer a mesma obrigação quando se cria solo artificialmente através da construção vertical? [...] O instituto do Solo Criado pretende ser a alternativa para a obtenção de uma condição de maior equidade entre os proprietários (HORI, 1977, p. 62).

O objetivo do instrumento não seria necessariamente restringir o crescimento, mas tentar reequilibrar a oferta de espaços públicos com a de espaços privados, assim como ocorrera no processo de loteamento que permitiria coeficiente igual a um e, portanto, considerado em equilíbrio. O pagamento pelo Solo Criado é visto pelo autor como uma taxa de poder de polícia para garantir o equilíbrio entre atividades individuais e coletivas. O ônus da atividade de construção baseada na criação de solo deveria não apenas cobrir a taxa do poder de polícia, como também os custos dos mecanismos de correção (HORI, 1977, p. 63).

Como será visto, ideia de oneração baseada em poder de polícia, como também se apresenta na licença especial remunerada constante no anteprojeto de lei federal do Desenvolvimento Urbano de 1977, fora contestada por juristas à época. Relevante para a discussão do posicionamento de Hori (1977) e dos aspectos econômicos do Solo Criado é que o ônus deveria ser primeiramente tratado como doação de área. No entanto, como há várias situações nas quais essa doação é dificultada, esse tipo de ônus não consegue restabelecer o equilíbrio, como em centros urbanos já consolidados. A alternativa, então, seria o pagamento

monetário para investimentos em meios de transporte de massa, implantação de parques, ou financiamento de um fundo municipal para investimentos em produção de moradia de interesse social ou recuperação de áreas verdes (HORI, 1977, p. 64).

A manutenção de um coeficiente igualitário e unitário era vista como garantia da função social da propriedade, pois assim não existiria oneração da comunidade pelo aumento das densidades e sua eventual produção de externalidades negativas (HORI, 1977, p. 64). É interessante notar que o princípio da função social da propriedade é novamente utilizado para justificar as restrições, assim como realizou Fagundes (1977), entendendo o equilíbrio urbano como principal função do instrumento e principal elemento da função social da propriedade. A diferença, no entanto, é que por função social da propriedade Fagundes (1977) entende o equilíbrio local, enquanto Hori (1977) é mais flexível e permite investimentos em outras regiões com as contrapartidas; um equilíbrio espacial dentro de um perímetro maior. O princípio da função social, naquele momento, parecia ser um coringa utilizado para justificar qualquer tipo de intervenção urbana; o que não difere de muitas discussões urbanísticas atuais.

A discussão de Hori (1977) é a primeira que busca analisar o impacto desse instrumento afora a tentativa de redução do impacto do zoneamento e seus diversos coeficientes de aproveitamento. O autor segue a ideia de que uma maior oferta de solo, seja ela horizontal ou vertical, possui o potencial de reduzir a elevação de preços decorrente da maior demanda. Quando a legislação de zoneamento é imposta, diferentes regiões demonstram diferentes efeitos: nos bairros com maior demanda, o zoneamento afeta o preço com a multiplicação do coeficiente de aproveitamento; nos de menor demanda e menos densos, o zoneamento não possui tanta influência (HORI, 1977, p. 67).

Com relação à imposição de novos instrumentos que complementem o zoneamento, o autor busca fazer uma análise sobre o custo adicional da aquisição do direito de criar solo. Segundo sua análise, essas maiores restrições seriam um custo a mais que reduziria a oferta imobiliária, que, por sua vez, teria como resultado a elevação de preços. Essa elevação permitiria provisoriamente que o custo do Solo Criado fosse transferido para o comprador final, mas desde que ainda houvesse possibilidade dessa transferência: notadamente para consumidores de maior renda. Caso esse custo adicional não fosse absorvido, o autor acredita que o movimento

seria o de aquisição de outras áreas mais afastadas cujos preços fundiários ainda fossem mais acessíveis, o que, por sua vez, tornaria a elevar os preços de terrenos mais afastados. A questão que levanta é se, em decorrência da crescente demanda, a imposição do Solo Criado contribuiria para uma maior elevação da que existiria sem a mesma. Nessa questão, Hori (1977, p. 71-2) analisa as diferentes formas de oneração: doação de áreas próximas; doação de áreas para preservação e transação entre particulares.

A doação de áreas próximas é analisada como parte do terreno sendo doado para alargamento de vias, por exemplo, e seu potencial sendo transferido para o restante. Nesse caso, o impacto do Solo Criado seria mínimo, pois o potencial do terreno original seria mantido. Para a doação de áreas para preservação poderia ocorrer problemas com a elevação do preço dessas áreas, frequentemente mais baratas devido a questões ambientais, mas seriam valorizadas para o novo uso. As transações entre terceiros seriam limitadas.

Sua leitura técnica é limitada no sentido de buscar maiores explicações para possíveis consequências da implementação dessa política pública. Após a leitura de Hori (1977) é possível questionar se, para manter o equilíbrio urbano tão almejado, não seria mais produtivo simplesmente reduzir o coeficiente de aproveitamento para um em todas as zonas urbana? Se a verticalização é onerada na proporção de manutenção do equilíbrio e se este é desejado, não haveria porque permitir adensamento já em um primeiro momento. O zoneamento seria suficiente desde que reduzido para um único potencial construtivo igual à área do terreno.

Outra referência do Solo Criado como busca pelo equilíbrio urbano é Carvalho Mange (1977, p. 74), que apresenta o aspecto positivo do adensamento que possibilita habitar, trabalhar, recrear-se e circular, sistema expressão da cidade, mas enfatiza que esse mesmo processo reduz as áreas verdes, de circulação e institucionais. Sua argumentação relacionada às contrapartidas dos loteadores e dos "criadores de solo" é semelhante à de Hori (1977).

O autor argumenta que os preços dos imóveis são definidos pela demanda e o custo de produção dessas áreas não é arcado pelo proprietário, mas sim pelos investimentos na infraestrutura local e pelos investimentos privados na produção do espaço que também contribuem (CARVALHO MANGE, 1977, p. 76). Essa linha é

semelhante aos argumentos da perspectiva influenciada por H. George, embora a referência não seja explicitada, ou mesmo pela utilização da perspectiva marxista da renda diferencial como mercadoria-localizada. O autor tem como referência de Solo Criado a proposta da legislação de São Paulo apresentada anteriormente, por esse motivo, sua análise parte diretamente para contrapartidas financeiras e o impacto das mesmas no valor dos terrenos. A possibilidade de pagamento em moeda flexibiliza a arrecadação, da mesma forma que a contrapartida se torna menos custosa, pois relacionada com os valores venais. A contrapartida monetária também permite a transferência do custo pela compra do potencial adicional ao proprietário da terra, ao contrário da contrapartida em doação, que inviabiliza o adensamento.

Ainda mais clara pode ser percebida a leitura georgista de Contador (1977) quando se refere ao menor custo per capita da instalação de infraestrutura urbana em áreas mais densas, da redução de gastos em áreas mais afastadas quando da impossibilidade da densificação, bem como, e principalmente, do ressarcimento desses gastos locais com a cobrança da população residente (CONTADOR, 1977, p. 82). No entanto, o excesso populacional em certas regiões também é visto pelo autor como prejudicial, por isso argumenta ser necessário manter uma certa proporcionalidade entre as áreas privadas e áreas livre que, para o autor, deveriam ser no mínimo o padrão de 16m²/hab. indicados pela OMS. Além desse padrão, Contador também estabelece como meta, para o município de São Paulo, aumentar a capacidade de carga do sistema viário coletor e estrutural e aumentar a oferta de área para implantação de edificações institucionais (CONTADOR, 1977, p. 83).

Novos loteamentos não são preocupação para o autor, pois a lei de loteamento e sua exigência de doação de áreas mantêm os padrões de equilíbrio, juntamente com o impedimento de densificação. Porém, para as áreas já urbanizadas, existem cinco alternativas que deveriam ser pensadas: *i*- impedir o adensamento; *ii*- a desapropriação; *iii*- exigência de doação de áreas; *iv*- criação de solo para áreas livres; *v*- combinação das primeiras.

Em sua argumentação, Contador (1977, p. 84) é contrário à primeira alternativa por ser o adensamento benéfico até o limite do zoneamento, a segunda é demasiadamente onerosa e esbarra na falta de recursos municipais, a terceira seria uma solução compartilhada entre o poder público e proprietários e a quarta, por ser semelhante à segunda, encontra dificuldades financeiras. É na terceira alternativa

que se apoia a esperança para reverter os problemas urbanos identificados. Utilizando a legislação de São Bernardo do Campo como exemplo, supõe as formas de aplicação, mas não discorre sobre os eventuais impactos na produção do espaço urbano. O que é interessante em sua discussão, entretanto, é a defesa do fator de correção dos valores da contrapartida contido na fórmula relacionada às especificidades locais. Como será visto neste capítulo, esse fator acabou destituindo de valor interno a ideia essencial do instrumento como corretor dos efeitos deletérios do zoneamento nos preços fundiários.

Para Campos Filho (1976, p. 97), o potencial do instrumento do Solo Criado é dar aos municípios maiores possibilidades de atuação frente às desigualdades sociais com os recursos oriundos das contrapartidas. Isso seria possível ao dar:

[...] condições ao poder público de igualar o coeficiente de aproveitamento a que os proprietários dos terrenos teriam direito pelo fato de serem seus proprietários e, com isso, essa legislação tenderia a igualar os valores dos terrenos urbanos. Ao mesmo tempo obteria uma proporcionalidade dos custos de urbanização, que coeficientes 'criados' e, portanto, maiores obrigam, através de uma proporcionalmente maior arrecadação para fazer face junto a esses custos de urbanização derivados de coeficientes maiores de aproveitamento (CAMPOS FILHO, 1976, p. 98).

A perspectiva teórica utilizada pelo autor possui conotações georgistas de buscar recuperar os custos da urbanização por meio do instrumento da contrapartida para a construção imobiliária. Esse foco pode ser mais bem apreciado quando comparado à sua visão sobre a retenção de terrenos visando a valorização dos mesmos como uma “[...] forma pela qual os proprietários de terra recebem uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia, especialmente através de investimentos públicos na infraestrutura e serviços urbanos [...]” (CAMPOS FILHO, 1989, p. 48). É interessante notar que para Campos Filho (2011a) essa renda transferida é interpretada como mais-valia, embora não fique claro se o termo empregado está de acordo com a versão marxista ou com a versão georgista. No entanto, o teor do artigo e a ênfase na recuperação de valores monetários para os investimentos em atributos coletivos reforçam a ideia de maior ligação com as discussões georgistas.

O artigo de Greco Filho (1977) inverte os fundamentos originais da ideia de Solo Criado que foram utilizados até o momento para esclarecer a não incidência de tributação quando da cobrança pela criação de solo. Segundo o autor, a legitimidade do instrumento ocorre pela transferência do direito de construir das áreas públicas, administradas pelo município, para os particulares que podem, de acordo com o zoneamento, construir acima do coeficiente básico:

[...] quanto à participação do poder público, será ela legítima na medida em que também transferir direitos de construir sobre terrenos de sua propriedade, participando do mercado. Desta forma, as receitas auferidas não serão receitas tributárias e nem o valor pago será tributo. Não será, aliás, nem preço público e, sim, produto da alienação de direitos (GRECO FILHO, 1977, p. 101).

Segundo a interpretação do autor, seria passível ao município cobrar monetariamente pela concessão do direito de construir desde que pudesse alienar seu próprio direito, comercializando-o. Com os recursos gerados, o município poderia então desapropriar áreas para implantação de parques, jardins, áreas de lazer etc. que, por sua vez, permitiriam a concessão de direitos de construir adicionais (GRECO FILHO, 1977, p. 101). No entanto, o autor (1977, p. 100) lamenta que grandes deformações sobre a ideia original tenham sido introduzidas nos debates, inclusive por entidades públicas, o que trouxe grande celeuma com a apresentação de críticas muitas delas absolutamente procedentes:

[...] é preciso, porém, lembrar que, até o momento, anteprojetos de lei instituindo o Solo Criado, especialmente o recentemente divulgado sobre desenvolvimento urbano, trouxeram graves e insanáveis deformações da ideia, apresentando uma verdadeira instituição de impostos ou taxas, ambos insustentáveis em face da sistemática constitucional tributária vigente (GRECO FILHO, 1977, p. 101).

Aplicado em seu sentido original, com forte componente urbanístico, o instrumento poderia ser de grande valia para “evitar o caos urbano e lamentáveis episódios de destruição de áreas verdes e constantes violações das leis de zoneamento que ficam cada vez mais importantes diante da expansão das cidades” (GRECO FILHO, 1977, p. 101). Em seu entendimento, portanto, o ônus pela criação de solo visaria manter o equilíbrio urbano com a atuação municipal na produção de espaços livres para a possibilidade de venda de seu direito de construir.

A visão de Greco Filho sobre o Solo Criado como uma transferência do direito de construir entre partes interessadas, notadamente entre o poder público e a iniciativa privada, é comparável à explicação de Azevedo Netto:

É importante notar aqui que nossa ideia original quanto ao Solo Criado não comportava esse quarto elemento essencial, aquisição de direitos de construir do poder público, como se este os tivesse de modo ilimitado. Tal aquisição poderia ser feita apenas pelo dispositivo da transferência, e apenas subtraindo, por assim dizer, os direitos de construção das áreas de propriedade do poder público, garantindo-se para sempre o caráter aberto das reservas florestais, parques, praças, ruas etc. Em toda transferência o poder local deveria ser consultado quanto ao interesse público da operação, com a possibilidade de veto. Mas não teria como que um estoque infinito de direitos de construir do qual pudesse dispor como quisesse. (AZEVEDO NETTO, 1977b, p. 53)

Dessa forma, os três aspectos integrantes do instrumento - *coeficiente único*, *o direito de construir* e *o equilíbrio urbano* - seriam mantidos em sua íntegra conforme as preocupações urbanísticas levantadas. As contrapartidas monetárias sugeridas já nos debates dos Seminários e inseridas no projeto de lei do Município de São Paulo e na legislação de São Bernardo do Campo foram elementos posteriores que poderiam deixar a regulamentação urbanística de lado em favor de mais uma fonte de arrecadação, preocupação do jurista Seabra Fagundes (1977). Azevedo Netto (1977b, p. 53) expõe que foi apenas após o estudo da legislação francesa que a alternativa da contrapartida monetária surgiu, em especial devido à maior flexibilidade da negociação.

Após o vários artigos favoráveis ao Solo Criado, o único trabalho publicado que reúne críticas aos possíveis efeitos deletérios do instrumento são apresentados por Germanos (1977), que reúne as críticas do setor da construção civil e incorporação. Segundo o então presidente do Sindicato da Habitação de São Paulo - Secovi-SP, já havia várias regulamentações urbanísticas que dificultavam a produção imobiliária, como a então legislação de zoneamento que não permitiu nenhum loteamento em cinco anos desde sua aprovação até então; o emaranhado de leis e normas que inviabilizavam o acesso à moradia por quem possuía menos recursos; lembra as leis de controle de aluguéis que impediam a construção para o aluguel e o momento desfavorável da economia (GERMANOS, 1977, p. 102). O

momento de estagnação da economia do final da década de 1970 também é ressaltado por Queiroz Ribeiro e Cardoso (1992, p. 373).

Nesse sentido, segundo Germanos (1977, p. 103), a imposição do custo para intensificar a utilização de terrenos geraria como consequência investimentos nos bairros mais afastados que possuíam menores valores e as áreas mais passíveis de adensamento, segundo o zoneamento, teriam menor ocupação. Com o espraiamento urbano, recursos mais vultosos para a instalação de infraestrutura seria necessária, talvez ainda maiores que os recursos recebidos pelo Solo Criado. Além disso, Germanos (1977, p. 102) coloca em dúvida a própria ideia de que os terrenos teriam redução de valor, pois, segundo a experiência das empresas, toda vez que se implantou legislação com esse objetivo o resultado foi o oposto.

Para Rezende *et al.* (2011, p. 178), as opiniões do empresariado condensadas na exposição de Germanos (1977) são "alarmistas e enviesadas pelos interesses de classe". Contudo, como verificado pelas discussões, as dúvidas expostas procediam, em especial pela incerteza sobre os reais custos que seriam impostos para a construção vertical – desde a doação de áreas nas proximidades até contrapartidas financeiras menos custosas, mas sem o estabelecimento concreto desses índices. Além disso, como os próprios autores (2011, p. 161) expõem quando tratam dos resultados da aplicação de instrumento semelhante na França, todos os receios de Germanos (1977) se concretizaram. Da mesma forma, dúvidas com relação à efetividade do instrumento para baixar os preços dos terrenos e outras ainda maiores com relação à efetividade fiscal e redistributiva do instrumento foram expostas por Smolka (1994, p. 31). Além disso, segundo esse autor, “é discutível a eventual eficácia desse instrumento no combate à especulação imobiliária e na recuperação de mais-valias urbanas” (1994, p. 32).

As críticas dirigidas por Germanos (1977) se baseiam na visão do Solo Criado como um novo encargo a ser adquirido para a produção imobiliária – Solo Criado como taxa de desenvolvimento, cujos problemas são discutidos dentro da perspectiva neoclássica e georgista. Rezende *et al.* (2011, p. 178) tratam do efeito na redução do preço dos terrenos cuja produtividade não seria alterada – ênfase sobre o impacto da oneração na capitalização da renda da terra. A diferença na ênfase teórica sobre os efeitos deve ser considerada para uma melhor apreciação das visões discordantes, ao contrário de se buscar em motivações escusas as

respostas pelo posicionamento. É por esse motivo, entre outros, que é importante colocar as referências teóricas em perspectiva quanto a seus fundamentos.

Durante a década de 1980 o que se nota é uma redução nas referências bibliográficas acerca do tema do Solo Criado. As citações sobre o instrumento ficam restritas à sua utilização nas então propostas Operações Interligadas, instrumento que começa a ser utilizado em São Paulo em 1986. A partir desse momento, como relata Maleronka (2010, p. 88), os técnicos que estavam envolvidos na discussão sobre o Solo Criado tentam incorporar seus princípios ao instrumento das Interligadas e posteriormente às Operações Urbanas Consorciadas. A discussão acerca desses instrumentos no próximo subcapítulo contribui para a contextualização da discussão. Exclusivamente sobre o Solo Criado, convém tratar das discussões relacionadas com as propostas de lei e com o processo da Constituinte.

Na década de 1980 é proposto o projeto de lei 775/1983, cuja elaboração em versão preliminar foi realizada em 30/11/1981 pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), publicado pelo Jornal da Tarde, de São Paulo, de 27/01/1982 (LIRA, 1983, p. 155). Essa versão é considerada a evolução do anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano proposto em 1977 e posteriormente resgatado como escopo do Estatuto da Cidade. No Anteprojeto de 1977, o Solo Criado perde a conotação urbanística de equilíbrio de áreas e ganha o aspecto de arrecadação fiscal, reconhecido como uma *licença especial remunerada*. Segundo seu texto, proposto pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana - CNPU (CNPU, 1977, p. 32-3):

Art. 50. O proprietário tem o direito de construir em seu terreno, no máximo, área equivalente à do lote.

§ 1.º No solo urbano em que houver conveniência de maior adensamento populacional, lei municipal de uso e ocupação do solo poderá permitir a construção de área excedente à prevista neste artigo, mediante licença especial da prefeitura.

§ 2.º A licença especial prevista neste artigo será sempre remunerada, atendidas as disposições desta lei e as normas estaduais pertinentes.

§ 3.º A remuneração da licença especial, por unidade-área excedente a ser construída, será proporcional ao valor da mesma unidade do respectivo terreno no mercado imobiliário.

§ 4.º A remuneração da licença especial, para construção de área excedente, até duas vezes à do lote, pertencerá integralmente ao município,

sendo o restante destinado ao "Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano", instituído e regulamentado por legislação própria de cada estado.

§ 5.º A licença especial, uma vez quitada, é transferível, juntamente com o terreno, por escritura pública e inscrição no Registro Imobiliário competente.

§ 6.º O município não poderá expedir licença especial para construção de área excedente à do lote enquanto não tiver lei municipal regulando o uso e a ocupação do solo urbano, sob pena de nulidade, conforme o previsto no art. 54.

Segundo o Anteprojeto de Lei de 1977, a licença especial é um encargo para o adensamento, seguindo a ideia da criação de solo além da área do terreno, que seria o direito de construir atrelado à propriedade fundiária, conforme proposição original dos técnicos do GEGRAN. Contudo, o que se nota é que no Anteprojeto de Lei do Desenvolvimento Urbano não existe a vinculação direta desse encargo com o propósito do equilíbrio urbano, mas sim com fins arrecadatários vinculados ao zoneamento. Além disso, parte dos recursos não seria sequer retida pela municipalidade, mas pelos estados, na forma de financiamento a Fundos Estaduais de Desenvolvimento Urbano. Esse Anteprojeto de Lei, como explicado anteriormente, não seguiu sua tramitação e foi retomado no Projeto de lei nº 775/1983.

Outra questão levantada a respeito do Projeto é a forma como a oneração é tratada. O entendimento de Ferreira Junior (1978) é o de que a licença especial remunerada, que, inclusive, deveria ser formalizada no registro de imóveis, torna-se no Projeto de Lei um direito real. No entanto, a oneração se faz como poder de polícia para limitar a produção imobiliária, ao mesmo tempo em que a licença se torna direito real. O resultado, para o jurista (1978, p. 90), que analisa essa transferência de acordo com a Constituição da época, é que o direito real seria transferido do proprietário para o estado sem a devida indenização. Ou seja, do ponto de vista jurídico, o Projeto de Lei transformaria o Solo Criado em direito real, que seria retirado do proprietário sem devida indenização e transferido para o estado que, se assim planejasse, poderia concedê-lo ao proprietário mediante licença especial remunerada. Neste sentido, o entendimento de Ferreira Junior (1978) é contrário ao que argumenta Hori (1977, p. 62) sobre a cobrança do Solo Criado como uma forma de taxa de poder de polícia.

Para Queiroz Ribeiro e Cardoso (1992, p. 373), o Anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano de 1977 trazia o Solo Criado como um dos instrumentos jurídicos a serem formulados para enfrentar a especulação imobiliária. Entretanto, o instrumento não era entendido pelos primeiros analistas da década de 1970 como potencial para esse fim. Em especial, podem ser citados Contador (1977, p. 84), para quem a retenção imobiliária deveria ser combatida com a taxa progressiva dos lotes vagos e Moreira (1977), para quem, além da progressividade da taxa, a planta genérica de valores deveria ser atualizada e impostos sobre a valorização imobiliária seriam mais eficazes para inibir a retenção de solo se fossem utilizados.

Segundo o Projeto de Lei de 1983, os artigos relacionados às discussões anteriores sobre o Solo Criado são citados por Lira (1983, p. 11-12):

Art. 6.º Lei municipal definirá o tipo de uso, a taxa de ocupação e o índice de aproveitamento do terreno.

§ 1.º A lei prevista neste artigo deverá atender às diretrizes fixadas em plano de uso do solo urbano, aprovado pelo município.

§ 2.º Enquanto o município não aprovar a lei prevista neste artigo, o índice de aproveitamento máximo será de uma vez a área do terreno.

Art. 7.º A construção será averbada no Registro de Imóveis, mediante documento de aprovação da Prefeitura Municipal no qual conste a taxa de ocupação do terreno e o respectivo índice de aproveitamento ou área total de construção, previsto na lei municipal, e efetivamente utilizados.

Art. 10. Lei municipal poderá autorizar o proprietário de terreno, considerado pelo poder público como de interesse do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto na legislação de uso do solo do município e ainda não utilizado.

Parágrafo único. A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao poder público seu imóvel, ou parte dele, para fins de implantação de equipamentos urbanos ou comunitários.

Art. 11. A lei municipal referida no artigo anterior estabelecerá os locais e as condições em que será possível a transferência dos direitos de construir.

§ 1.º A prefeitura fornecerá certidão na qual constará o montante das áreas construíveis que poderá ser transferido a outro imóvel, por inteiro ou fracionadamente.

§ 2.º A certidão referida no parágrafo anterior, bem como a escritura de transferência dos direitos de construir do imóvel para outro serão averbadas nas respectivas matrículas.

Nessa versão, nota-se que o instrumento do Solo Criado se assemelha à definição original, em especial pela análise do parágrafo único do artigo décimo. O que poderia gerar dúvidas é a quantia de potencial que pode ser transferida. Em sua originalidade, o potencial a ser transferido era proporcional à área do terreno, pois

relacionada ao direito de propriedade. Na versão do Projeto de Lei 775/1983, pode-se considerar que a transferência está relacionada ao potencial máximo definido em lei de zoneamento municipal. Nesse sentido, utilizando um exemplo hipotético, um proprietário de imóvel de interesse histórico com potencial utilizado igual a um, localizado em zona com índice de aproveitamento igual a três, poderia transferir área igual a duas vezes à de seu terreno.

O caso de compra de potencial adicional mediante doação para a municipalidade também não está claro. Segundo o parágrafo único do artigo décimo, o empreendedor que comprasse um terreno e doasse à prefeitura poderia exercer o potencial adicional ou aliená-lo. O que permanece indefinido na legislação são os terrenos que poderiam receber esse potencial adicional, afinal, o texto do projeto sugere que após a definição de um zoneamento, não haveria a fixação do potencial único igual à área do terreno, mas sim igual ao potencial máximo. Dessa forma, qualquer transferência de potencial construtivo ocorreria com a criação de solo superior à definida como máxima para o zoneamento. Essa característica é uma possibilidade após a aprovação do Estatuto da Cidade.

Uma possível relação entre esse Projeto de Lei e a transferência do potencial construtivo máximo como forma de se criar incentivos para a preservação pode ser a legislação do Município de Curitiba, mais especificamente a lei municipal 6.337/1982. Conforme Lira:

[...] em 1982, o urbanista Jayme Lerner, então prefeito de Curitiba, enviou à Câmara Municipal projeto de lei criando o 'incentivo construtivo para a preservação de imóveis de valor histórico na cidade'. Esse 'incentivo construtivo' daria ao proprietário do imóvel a ser preservado um 'haver imobiliário', equivalente ao gabarito e extensão do seu terreno. Segundo noticiado, ele poderia usar esse 'haver' em benefício próprio em outro lugar do município, ou vender esse direito a qualquer interessado (LIRA, 1983, p. 164).

Entre as diretrizes do Projeto de Lei nº 775/1983, destacam-se as seguintes que possuem forte ligação com o instrumento do Solo Criado:

1. a recuperação pelo poder público de investimentos de que resulte valorização imobiliária;
2. a possibilidade de o poder público realizar desapropriações de imóveis urbanos visando à renovação urbana ou para combater a estocagem de solo ocioso;

- 4. a taxaço da renda imobiliária resultante de fatores ligados à localização do imóvel;
- 7. a compatibilização da urbanização com os equipamentos disponíveis;
- 8. o condicionamento do direito de propriedade (imposto progressivo e edificação compulsória);

Da mesma forma que o anterior, o Projeto não tramita e o assunto retorna apenas com as discussões sobre a Constituição Federal e posterior regulamentação. Conforme apresenta Bassul (2012, p. 77), no processo de Constituinte foi apresentada a emenda popular nº 63 de 1987, na qual, entre outras diretrizes, demandava as seguintes ações relacionadas com o Solo Criado (apesar de não citar o instrumento):

- 3. a captura de mais-valias imobiliárias decorrentes de investimentos públicos;
- 7. a prevalência dos “direitos urbanos” por meio de instrumentos tais como: imposto progressivo, imposto sobre a valorização imobiliária, direito de preferência, desapropriação, discriminação de terras públicas, tombamento, regime especial de proteção urbanística e ambiental, concessão de direito real de uso e parcelamento e edificação compulsórios;
- 8. a separação entre direito de propriedade e direito de construir;

A relação dessas diretrizes com o Solo Criado pode ser inferida de Queiroz Ribeiro e Cardoso (1992, p. 373), para quem o Movimento pela Reforma Urbana, que se organiza por ocasião da Constituinte, recupera a proposta do Solo Criado, tornando-o um instrumento de enfrentamento das desigualdades sociais na cidade. Dos debates que ocorreram na Constituinte surgiu o texto constitucional da Política Urbana, mas a regulamentação desses artigos ainda era necessária.

No que tange o Solo Criado, ou já à Outorga Onerosa do Direito de Construir, pode-se contextualizar sua regulamentação no seguinte sentido.

O autor do Projeto de Lei para a regulamentação da Política Urbana foi o senador Pompeu de Sousa (PMDB-CE). O projeto foi apresentado em 28 de junho de 1989 e recebeu a identificação oficial de Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 181, de 1989 (Estatuto da Cidade). Com parecer favorável do relator, senador Dirceu Carneiro (PSDB-SC), foi aprovado no Senado exatamente um ano depois e enviado à Câmara dos Deputados, onde permaneceria por 11 anos e seria reformulado (BASSUL, 2012, p. 80).

Durante o período em que esteve na Câmara, recebeu diversas propostas complementares, entre elas a do deputado Raul Ferraz (PMDB-BA), uma adaptação do projeto de lei 775/1983 com a Constituição Federal e alguns elaborados com a participação do Movimento Nacional de Reforma Urbana. Um ponto dessa proposta que merece destaque e apresenta o nível de discussão a respeito dos processos de valorização é a proposta para os casos de desapropriação, como apresentam Cymbalista e Santoro (2006, p. 5):

Art. 90 – O valor justo da desapropriação não incorporará, em seu preço, quantia decorrente do investimento público e privado de terceiros.
Parágrafo único – A apuração do seu valor far-se-á mediante levantamento do valor rural de terreno equivalente, acrescido do custo das benfeitorias sobre ele realizadas por seu proprietário. (Projeto de Lei nº 775/83: Substitutivo Raul Ferraz).

É interessante para este trabalho a justificativa dada pelo autor do projeto, o senador Pompeu de Sousa. Sua argumentação possui forte conotação georgista com relação à renda da terra como excedente da produtividade social. Sua proposta, com isso, pretendia:

[...] conter a indevida e artificial valorização imobiliária, que dificulta o acesso dos menos abastados a terrenos para habitação e onera duplamente o poder público, forçado a intervir em áreas cuja valorização resulta, na maioria das vezes, de investimentos públicos, custeados por todos em benefício de poucos (BASSUL, 2012, p. 80).

Apenas em 1996, depois de vários embates, fundamentalmente ideológicos, o parecer do relator do projeto de lei, o deputado Luís Roberto Ponte, foi apresentado. Segundo Bassul,

[...] o relator despiu o projeto original de sua abordagem conceitual e voltou-o mais pragmaticamente para a instrumentalização dos municípios, muito embora, nesse aspecto, todos os instrumentos originais tenham sido mantidos, a par de outros acrescidos, como a transferência do direito de construir, a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas consorciadas, dispositivos que, defendidos pelo movimento da reforma urbana em muitos momentos, já estavam em aplicação em algumas cidades (BASSUL, 2012, p. 83).

É interessante notar dois aspectos dessa tramitação. Primeiramente, os novos instrumentos incluídos no Projeto de Lei, em especial para este estudo, a

Outorga Onerosa do Direito de Construir e as Operações Urbanas Consorciadas, foram vistos pelo relator como "benéficos para as atividades imobiliárias urbanas, ao inovar nas formas possíveis de parceria entre o Poder Público e as empresas privadas" (BASSUL, 2012, p. 83). O segundo é que eles não foram inseridos pelo autor do projeto, senador Pompeu de Sousa, mesmo com sua justificativa de buscar recuperar a valorização imobiliária.

O projeto foi aprovado sem ressalvas e em 2001 nascia a regulamentação da Política de Desenvolvimento Urbano, a lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade. A respeito da história desses debates, da definição dos artigos constitucionais e a regulamentação do Estatuto da Cidade, os trabalhos de Queiroz Ribeiro e Cardoso (1992), de Grazia (2002) e de Bassul (2012) são referências.

Para se entender a razão de o Solo Criado deixar de ter uma visão negativa, como a dos empresários na década de 1970, sintetizada por Germanos (1977) até a proposição desses instrumentos como favoráveis à produção imobiliária, a história dos debates acerca do surgimento e do desenvolvimento do instrumento das OUCs deve ser analisada, como será realizado na próxima seção.

Na década de 1990 surgem novas referências relacionadas ao instrumento. Ao contrário dos textos da década de 1970 que buscavam conceituá-lo e argumentar sobre possíveis resultados empíricos no sentido de promovê-lo e dos textos da década de 1980 com ênfase jurídica e voltados para a Constituição, a partir da década de 1990 as publicações se voltam para análises empíricas dos resultados nos municípios que utilizaram o instrumento, em seus mais diversos formatos. Trabalhos referenciais nesse sentido são Queiroz Ribeiro e Cardoso (1992), Serra (1995), Smolka (1994) e Smolka (2013).

Queiroz Ribeiro e Cardoso (1992) apresentam uma visão bastante otimista com relação ao Solo Criado. Como já exposto, os autores acreditam que o instrumento possuía o potencial de correção das desigualdades sociais, em especial no combate à especulação imobiliária que seria a responsável pela segregação espacial, pelo encarecimento da terra e também da moradia (QUEIROZ RIBEIRO e CARDOSO, 1992, p. 374). Sua linha argumentativa procura demonstrar que a escassez de solo com infraestrutura gera uma competição por essas localizações,

que são, em geral, destinadas às famílias de maior renda. Essa visão é semelhante à do prefeito Paulo Setúbal de colocar a sobrevalorização dos terrenos providos de infraestrutura e serviços como decorrência da "crescente incapacidade do poder público em aumentar a oferta de terrenos urbanizados, supervalorizando aqueles poucos já providos de serviços e equipamentos" (SETÚBAL, 1977, p. 17).

A especulação imobiliária, na visão dos Queiroz Ribeiro e Cardoso, é gerenciada pelos incorporadores e proprietários de terra que se beneficiam da menor oferta de terrenos de qualidade e, com isso, conseguem vender seus imóveis com preços mais altos. Sua argumentação foca a possibilidade de repartição dos custos de urbanização entre o poder público, proprietários de terra e incorporadores por meio do Solo Criado. Os recursos arrecadados poderiam, a princípio, ser destinados para obras que aumentassem a oferta de terrenos com infraestrutura, ao mesmo tempo em que as contrapartidas recaíssem sobre os proprietários de terrenos, levando a uma redução em seus valores (QUEIROZ RIBEIRO e CARDOSO, 1992, p. 376). Além dessas questões, os autores expõem possíveis impactos da adoção do Solo Criado, o que é de grande interesse neste trabalho (QUEIROZ RIBEIRO e CARDOSO, 1992, p. 379):

- a. a definição do potencial em uma vez a área do terreno modifica o mapa de valores da cidade, como ocorre com o zoneamento. Isso faz com que haja uma redução dos preços até alcançar o novo parâmetro de adensamento;
- b. em mercados oligopolizados é possível que os encargos do Solo Criado possam ser repassados aos incorporadores ou aos preços dos imóveis construídos, a depender da capacidade de pagamento da demanda específica;
- c. uma terceira hipótese é uma articulação das duas anteriores, juntamente com a adição de usos concorrentes, como comerciais e edificações unifamiliares que não demandem da aquisição de Solo Criado. Tudo isso deve ser levado em consideração nos impactos.

Além dessas considerações, que não são analisadas com maior profundidade e parecem apenas descrever todas as possíveis consequências da adoção do Solo Criado, os autores comentam outros possíveis efeitos, como o

desincentivo às construções nas áreas mais valorizadas, o espraiamento urbano e construções com utilização menos intensa dos terrenos (QUEIROZ RIBEIRO e CARDOSO, 1992, p. 379). Dependendo do que se pretende com a adoção do instrumento, como a redução de densidades para evitar congestionamentos, o Solo Criado poderia ser eficaz, no entanto, se o que se pretende é arrecadação, o impedimento de construções em decorrência do encargo a torna menor. A esse respeito, os autores comentam que discussões acerca da arrecadação para fundos destinados para a habitação e investimentos em infraestrutura urbana têm tido papel privilegiado, no entanto, avaliações têm demonstrado limites ao montante de recursos gerados (QUEIROZ RIBEIRO e CARDOSO, 1992, p. 380). A discussão sobre os fundamentos econômicos do instrumento permite compreender essa constatação de forma mais clara.

Os autores (1992, p. 380) ainda relacionam o instrumento como importante reestruturador dos mecanismos de apropriação social da valorização imobiliária e fundiária que, por esse motivo, deveriam ser geridos sob forte controle social de monitoramento e gerenciamento através de conselhos, com participação popular, o que permitiria uma real democratização de sua gestão. Essa perspectiva antecipa as discussões realizadas após o EC com a ideia de Gestão Social da Valorização Imobiliária, como desenvolvem Santoro *et al.* (2005).

Serra (1995) elabora uma interessante discussão sobre alguns resultados obtidos com o instrumento e alguns problemas verificados, que corroboram com as conclusões de Queiroz Ribeiro e Cardoso (1992). Analisando as experiências de Curitiba, Rio de Janeiro e Niterói, o autor (1995) realiza a distinção dos objetivos desejados com a utilização do Solo Criado. De um lado, exemplificado pela experiência de Curitiba, a compra de potencial adicional é um bônus ao empreendedor para construir acima do coeficiente estabelecido pelo zoneamento, pelo qual ressarce a municipalidade pelos investimentos urbanos que foram necessários para a qualificação da área (SERRA, 1995, p. 212). Já para o caso das cidades fluminenses, o mesmo instrumento é uma forma de impedimento à construção – o coeficiente igual a um é generalizado e a compra de potencial tem como limite os coeficientes de zoneamento. A geração de estoques de potencial construtivo a ser vendido pelas prefeituras é realizada de formas distintas: em

Curitiba o zoneamento é mantido e adicionais são incluídos; nas cidades fluminenses o zoneamento é mantido, mas o direito de construir é reduzido.

Serra (1995, p. 218) discute a prerrogativa da utilização do coeficiente único e unitário para toda a cidade sob dois ângulos: em um primeiro, credita a aplicação do coeficiente igual a um como um adensamento ideal no qual a área construída não poderia ser maior que a área de superfície urbana para que existisse equilíbrio; sob outro ângulo, o coeficiente único garantiria o valor inato do terreno, ficando toda valorização adicional possibilitada pela densificação relacionada com a atividade do poder público em criar as condições para esse adensamento. Como visto, o primeiro ângulo é a justificativa urbanística original para o Solo Criado, o segundo é uma interpretação econômica.

A análise de Serra (1995, p. 213) perpassa os quatro objetivos apontados por J. Granelle⁴, citado em seu artigo, para a legislação francesa para a adoção do instrumento: redução dos preços, orientação do mercado fundiário, estabelecimento de limites de adensamento e ampliação de receitas municipais. De forma resumida, as conclusões do autor sobre cada ponto são as seguintes:

O Solo Criado possui o poder de redução dos preços fundiários, o que se verificou na adoção do instrumento na França com a redução do gradiente de preços entre o centro e a periferia e, principalmente, quando da extinção de sua utilização e a vertiginosa elevação dos preços fundiários. Os mercados fundiários são afetados no sentido de impedimento de adensamento nas áreas com preços mais elevados e consequentemente há maior ocupação na periferia. Em especial, em regiões metropolitanas, a tendência seria a expulsão da atividade produtiva do município que utiliza o instrumento e uma maior atividade nos municípios vizinhos. Esse aspecto foi apontado como positivo por Azevedo Netto et al. (1977, p. 10) ainda em 1977 e apontado como negativo por Germanos (1977). Com relação às densidades, o autor reforça que existem diversos outros instrumentos que já são propostos para

⁴ GRANELLE, Jean Jacques. A Experiência francesa do teto legal de densidade, *Seminário Solo Criado, seu impacto na dinâmica urbana e os desafios para sua operacionalização*, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, novembro 1992 - mimeografado

os mesmos fins. Cabe aqui ressaltar novamente que as propostas originais do Solo Criado tinham como objetivo reduzir o crescimento urbano, o que não fora possível apenas com o zoneamento. Quanto à arrecadação, as análises utilizadas pelo autor apontam valores muito reduzidos, muitas vezes insignificantes em comparação com outras fontes de recursos.

Com relação aos quatro objetivos, Serra (1995, p. 221) elabora discussão acerca dos possíveis resultados para o município de Niterói, cujo instrumento reduz para *um* o potencial construtivo e onera o proprietário que deseja adensar até o limite do zoneamento. O que se verifica na discussão é que o impacto do instrumento, de acordo com os valores venais dos terrenos, inviabiliza a construção, em especial nas regiões mais demandadas da cidade e, portanto, de maior preço. A proposta de correção do município para contornar esse problema técnico foi estabelecer coeficientes de correção diferenciados; para as áreas voltadas ao incentivo ao adensamento, o fator era reduzido, para as áreas onde se desejava impedi-lo, o fator era maior. Na prática, o Solo Criado se aproximou dos diferenciados critérios de zoneamento que geravam diversos conflitos, o que se buscava originalmente combater. Outro ponto a se destacar é que o argumento pela diferenciação dos fatores de modo a orientar o adensamento contraria o argumento de que o Solo Criado tenha eficácia na redução dos preços da terra e de correção dos problemas do zoneamento. Se a alteração da cobrança da contrapartida tem como objetivo impedir com maior ou menor grau o investimento, isso decorreria apenas da impossibilidade do repasse do encargo para o proprietário do terreno, caso contrário o investimento construtivo seria o mesmo, com variações apenas no preço do terreno. Além disso, alterações legais das contrapartidas em relação à zona reinserem a possibilidade de pressões políticas para alterar o mapa do zoneamento.

A proposta de Serra (1995, p. 221) para contornar esses problemas é relacionar a oneração do Solo Criado a $\frac{1}{3}$ ou $\frac{1}{4}$ do valor venal dos terrenos, contando com plantas genéricas de valores atualizadas. O interessante dessa proposta técnica é a semelhança com a chamada *Segunda Proposta do Município de São Paulo* (SÃO PAULO, 1977). Porém, o que não é incluído pelo autor é a possível redução dos preços dos terrenos e a necessidade de atualização para

baixo dos valores venais, o que reduziria a arrecadação via tributos e demandaria, para contornar o problema, a estipulação de preços-sombra.

Smolka (1994) foca os problemas técnicos e institucionais que, para o autor, foram grandes responsáveis pela produção do mesmo tipo de "problemas apontados nas desastrosas políticas macroeconômicas (heterodoxas?) de estabilização praticadas nos *últimos* anos, no Brasil, e calcadas em panaceias e/ou 'soluções' milagrosas" (1994, p. 30). Para o pesquisador, o que se sobressai é o hiato entre discurso e prática, embora as equipes técnicas dos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, que implementaram o instrumento do Solo Criado, fossem de vanguarda. Com relação aos impactos do instrumento, Smolka expõe que,

[...] a despeito de alguns exercícios de simulação com informações de qualidade discutível, os impactos esperados desse dispositivo são quase imprevisíveis. Afora uma vaga indicação de que os preços dos terrenos devem ser reduzidos e de que nas áreas com maior índice de aproveitamento dos terrenos possivelmente a atividade imobiliária deverá esmorecer, pouco pode ser afirmado sobre o resultado esperado da apuração fiscal dessa medida e, menos ainda, sobre seu caráter redistributivo (SMOLKA, 1994, p. 31).

Entre os grandes problemas para a falta de maiores informações que dessem respaldo para a aplicação dessa política pública estariam a falta de conhecimento e informações necessárias e adequadas para o gerenciamento, como o valor real dos terrenos onde se realizam os empreendimentos (SMOLKA, 1994, p. 33). Além disso, o autor comenta que é um equívoco buscar a todo custo eliminar os vazios urbanos, pois, "numa cidade em rápida expansão, a manutenção de uma reserva técnica de vazios urbanos pode até se revelar socialmente desejável como forma de evitar onerosas desapropriações públicas para a instalação de equipamentos de uso coletivo no futuro" (SMOLKA, 1994, p. 35). Essa visão é comentada nas discussões sobre as perspectivas teóricas, em especial com relação à dispersão urbana que permite terrenos como reserva para utilização mais intensa quando o desenvolvimento urbano assim permite.

Ainda durante a década de 1990, sobretudo após a primeira metade, o tema do Solo Criado passa a ser tratado como uma forma de recuperação da valorização

imobiliária decorrente de investimentos públicos. O papel do instrumento como maior limitador de densidades, ou como doação de área para a manutenção de um equilíbrio urbano ideal deixa de ser relevante. Os trabalhos da década de 2000 até a atualidade mantêm esse perfil, muito influenciado pela própria regulamentação do EC sob o nome de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e a desvinculação da possibilidade de doação de áreas, de imóveis ou mesmo a busca pelo equilíbrio definido como a igualdade entre áreas públicas e privadas.

Sob essa nova roupagem, o instrumento passa então a ser focado por perspectivas teóricas que embasam as chamadas *mais-valias urbanas*. Furtado (1997), em um primeiro momento, faz uma análise da implementação e das interpretações desse instrumento baseada em fundamentos georgistas sobre as mais-valias, com a ressalva de que em seu entendimento apenas a parte responsável pelos investimentos estatais deveriam ser recuperados para a coletividade (FURTADO, 1997, p. 164), ao contrário da totalidade da renda, como proposta por Henry George. Outro termo que se destaca na discussão é o argumento ético baseado no conceito de ganhos não merecidos de John Stuart Mill. Conforme Furtado, se a ação estatal beneficia alguns indivíduos e se:

[...] tais benefícios se traduzem na valorização da propriedade, essa valorização, indevida por não depender do esforço individual, deve ser recuperada para a coletividade. O princípio ético que orientaria esse entendimento é o de que cada um deve ser recompensado na proporção de seu esforço individual, e, por isso, a parcela da valorização imobiliária devida a ações alheias a esse esforço é imerecida; assim, seria justo que os que receberam um benefício especial devolvessem à coletividade a parcela obtida em excesso (FURTADO, 1997, p. 164).

A mesma preocupação é reforçada em outro texto em que Furtado (2000, p. 8) acrescenta o papel redistribuidor dos instrumentos de recuperação das mais-valias urbanas que deveriam ser integrados à política pública. Interessante em sua discussão é a mudança na figura do instrumento, em dois sentidos: primeiramente sendo tratado como contrapartida pela excepcionalidade das leis de zoneamento para investimentos em habitação; segundo pelo próprio caráter redistributivo, que em nada tinha relacionado com a proposta original de manutenção do equilíbrio urbano, como também não tem com relação à fundamentação georgista utilizada para tratar da renda. A esse respeito, é interessante lembrar uma interpretação de

Cardoso (1997, p. 106), para quem a possibilidade de relaxamento das leis de zoneamento mediante contrapartidas acarreta a perda do caráter distributivo do instrumento, além da possibilidade de comprometimento da infraestrutura instalada e da forte redução da capacidade arrecadatória.

Uma melhor explanação a respeito dos termos envolvidos nesses debates acerca da recuperação das chamadas mais-valias urbanas era necessária. Furtado (2005, p. 54) comenta que a ausência do termo "mais-valias urbanas" na regulamentação do EC - diferentemente do texto da emenda popular nº 63 de 1987 - não foi casual, mas uma forma de se evitar confronto ideológico. No entanto, em seu entendimento, é necessário retornar à discussão do termo para compreendê-lo à luz dos objetivos da regulamentação urbanística.

Com uma perspectiva teórica diferente da adotada em trabalhos anteriores, a autora (2005, p. 57) enfatiza a discussão com vocabulário marxista para vinculá-la aos instrumentos urbanísticos. A esse respeito, argumenta que:

Se toda a "renda econômica da terra", ou todo o "valor da terra", é "mais-valia fundiária", toda a "renda econômica da terra" está sujeita a ser recuperada pela coletividade [...] Como consequência, qualquer tributo ou ônus que incida sobre a terra, ainda que parcialmente, pode ser entendido como instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias, trazendo amplitude ao rol dos instrumentos a serem considerados (FURTADO, 2005, p. 57).

Como alternativa de interpretação, ao contrário de entrar nas discussões marxistas sobre valor e as categorias de renda - discussão econômica da renda para a autora -, pode-se também trabalhar com o aspecto ético da ideia de incremento de valor alheio ao esforço do beneficiário (FURTADO, 2005, p. 58). Essa visão está ancorada na regulamentação do EC, em especial nas diretrizes de "justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização" e a "recuperação dos investimentos do poder público que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos". Esses termos são trabalhados para buscar a quantidade da mais-valia imobiliária que deveria ser passível de recuperação. Nesse sentido, Furtado (2005, p. 62) separa a renda da terra em quatro categorias subsequentes: *i*- toda a renda (independente de origem); *ii*- alheia ao esforço do proprietário; *iii*- que dependeu do esforço da coletividade; *iv*- que decorre de investimentos públicos.

Para Furtado, autores que seguem o entendimento de Henry George tendem a privilegiar a primeira categoria, que engloba todas as demais. Ressalta-se que, para a autora, não é possível separar nitidamente a quantidade da mais-valia que deveria ser cobrada, pois essa discussão é política, mas pelas diretrizes do EC, apenas a quarta categoria deveria ser recuperada.

Sandroni (2010, p. 3) utiliza o termo "criação de mais-valia" inclusive para aumentos dos valores sem alteração física alguma com relação à infraestrutura, apenas à mudança de legislação - como no caso da inclusão de áreas anteriormente externas aos perímetros urbanos. A utilização desse termo é contraditória à sua definição explicada no livro "O Que é Mais-Valia" (SANDRONI, 1995, p. 65-7). Nesse sentido, dificulta-se a compreensão do termo, ao contrário de esclarecê-lo, como preconiza Furtado (2005). No entanto, a perspectiva de Sandroni a respeito dessa recuperação da subsequente valorização de áreas rurais que são modificadas pode ser interpretada com a perspectiva neoclássica do bem-estar sobre as taxas de desenvolvimento, como discutido com relação aos pressupostos dessa perspectiva.

Somekh *et al.* (2005, p. 1) argumentam que a mudança dos conceitos envolvidos para o termo Gestão Social da Valorização da Terra surge como forma de ampliar a discussão para a participação da sociedade, em um processo democrático. Como apresentam Cymbalista e Santoro (2006, p. 2), um grupo de trabalho sob a sigla GESVAT (Gestão Social da Valorização da Terra) foi formado em 2005 para estudos a respeito de instrumentos relacionados, entre eles a OODC e as OUC. Há também forte referencial teórico produzido pelo *Lincoln Institute of Land Policy*, como Smolka (2013).

Em 2012 é publicado pelo Ministério das Cidades um "Caderno Técnico para a regulamentação e implementação do instrumento da OODC" (FURTADO, BIASOTTO e MALERONKA, 2012), no qual a ideia de mais-valia georgista é reforçada. Nesse caderno técnico são explicadas as formas de implementação do instrumento e o que se nota é a visão de que o impacto do mesmo sobre os valores das unidades imobiliárias é neutro, recaindo totalmente sobre o proprietário do terreno quando da compra pelo empreendedor. A conceituação apresentada é a seguinte:

As mais-valias fundiárias se referem à valorização da terra que ocorre ao longo de todo o processo de urbanização. São os incrementos de valor da terra que se acumulam sobre os terrenos urbanos, sem a intervenção de seus proprietários e que se não forem recuperados pelo poder público em benefício da coletividade, são apropriados privadamente pelos proprietários (FURTADO, BIASOTTO e MALERONKA, 2012, p. 22).

No entanto, essa é apenas uma das metades do instrumento. Segundo o caderno, é necessário que "os recursos auferidos com a sua implementação sejam aplicados em infraestrutura e equipamentos urbanos naquelas áreas desassistidas pelos processos tradicionais de urbanização" (FURTADO, BIASOTTO e MALERONKA, 2012, p. 23). Nesse sentido, o instrumento cumpriria as diretrizes de justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização e recuperação dos investimentos públicos que tenham resultado em valorização de imóveis urbanos.

Trabalhos a respeito da recuperação da valorização imobiliária decorrente de obras públicas são abundantes. Apesar de a maioria tratar de instrumentos semelhantes às contribuições de melhoria e encargos como aumentos no IPTU, os fundamentos econômicos utilizados são semelhantes aos valores arrecadados com a OODC e auxiliam o entendimento dos impactos esperados, pelas diferentes linhas de discussão, para a implementação desses instrumentos.

4.1.1 Do Solo Criado à Outorga Onerosa do Direito de Construir

A evolução do instrumento do Solo Criado até a regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) acompanhou várias etapas e mudanças de argumentação e de objetivos nas discussões a seu respeito. O instrumento do Solo Criado nasceu com o objetivo de criar um novo limite ao crescimento urbano e metropolitano, assunto que estava muito presente nas discussões da década de 1970, como a Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos - Habitat I - realizada em Vancouver em 1976, como pode ser verificado em Ambrosis (1976, p. 80), Azevedo (1976, p. 100) e Campos Filho (1976, p. 97).

Junto a esse aspecto, constatava-se que o zoneamento, tradicional instrumento normatizador, não apenas não conseguir conter e direcionar o crescimento urbano de acordo com os planos, criava disparidades artificiais nos

preços fundiários, cujas consequências eram a desigualdade jurídica estabelecida pelas diferentes limitações, fomento à segregação social e pressões políticas pela modificação dos parâmetros. O Solo Criado buscou, primeiramente, conter o crescimento mediante a doação de áreas correspondentes à criação de solo – áreas construídas acima da área total do lote – e, assim, manter o equilíbrio urbano ideal, visto como coeficiente igual a um entre áreas privadas e públicas. A possibilidade de se chegar a esse parâmetro passou pela necessidade de separar o direito de propriedade do direito de construir, que seria uma concessão pública - da mesma forma que se instituía essa separação na Itália e na França. Com essa separação, permitir-se-ia a negociação de transferências de potenciais construtivos dos terrenos doados para os terrenos utilizados para construção, bem como negociações especiais para casos de interesse histórico ou de preservação. Dessa forma, todos os proprietários teriam o mesmo e único direito de construir atrelado à propriedade imobiliária e toda criação de solo até os limites dados pelo zoneamento seriam passíveis desde que contrapartidas fossem realizadas.

O coeficiente único e unitário surgiu do argumento de que essa é a produtividade inata do terreno, como comparado a áreas produtivas rurais, o que carece, de fato, a bons fundamentos teóricos. Existiu também, à época, influência da legislação francesa e também o argumento jurídico de que a proteção do direito de propriedade é assegurado pela Constituição e destituir a propriedade imobiliária de seu aspecto econômico seria o mesmo que esvaziar o próprio direito.

O argumento original pela cobrança de contrapartidas para a criação de solo foi o de que o adensamento cria demandas por infraestrutura urbana e não seria mais do que justo cobrar os custos dessa demanda daqueles que produzem o espaço (AMBROSIS, 1999, p. 276). A isso foi comparada a legislação sobre loteamentos, que vinculava uma razão de área a ser doada para implantação de infraestrutura pública, como vias e áreas institucionais. Juntamente à cobrança por área doada, o instrumento manteria o equilíbrio da mesma forma que fora mantido no processo de parcelamento do solo. Como resumem Cymbalista e Santoro.

Naquele momento, explicitaram-se preocupações prioritárias: a necessidade de adequar a ocupação urbana a infraestrutura disponível, a ampliação da base de recursos para o poder público investir na infraestrutura urbana, a preservação do patrimônio histórico e do meio ambiente e a recuperação

para o poder público da valorização fundiária criada com os processos de urbanização (CYMBALISTA e SANTORO, 2006, p. 4).

Porém, já no início surgem outras propostas, sobretudo na forma de contrapartidas monetárias, inicialmente ligadas à obrigatoriedade de investimentos localizados na compra de área para a manutenção do equilíbrio, como investimentos na abertura de vias, ou implantação de parques e áreas verdes. Além desse relaxamento com relação à contrapartida, passou-se a defender o relaxamento com relação à destinação dos recursos como investimentos em outras áreas mais afastadas, em infraestrutura de áreas carentes e construção de habitação social.

É interessante notar o entusiasmo propiciado pela possibilidade de angariar mais recursos com o instrumento, como notado por Azevedo Netto, um dos proponentes do instrumento. Contudo, o arquiteto buscou conter os ânimos e alertar:

[...] o Solo Criado não é uma panaceia para curar todos os males da cidade, ou mesmo da nossa sociedade. Muitas vezes, ao se discutir o Solo Criado ele é visto como a solução para o problema da distribuição de riquezas ou para o problema da habitação das classes de menor renda. É preciso deixar claro que o conceito do Solo Criado não foi feito para isso, nem vai resolver todos os problemas urbanos (AZEVEDO NETTO, 1977b, p. 54).

Complementando a preocupação de Azevedo Netto (1977b), Queiroz Ribeiro e Cardoso (1992, p. 379-80), ao tratarem das quatro potencialidades regulatórias do Solo Criado apresentadas por Cymbalista e Santoro (2006) acima, questionam as contradições das funções que se buscavam com a utilização do instrumento, como a geração de recursos ao mesmo tempo que se procura inibir a densidade.

Ao aprofundar as discussões teóricas a respeito dos trabalhos, um melhor entendimento dessas funções e de suas diferentes aplicações é entendido. No entanto, de modo sintético, pode-se apreender as diferentes funções do instrumento de acordo com a forma de sua aplicação. Para a adequação à infraestrutura, o Solo Criado poderia ser utilizado no caso em que uma faixa da testada dos lotes é doada para o município para o alargamento de vias, sendo essa área transferida ao proprietário do restante do lote como potencial adicional; a coleta de recursos dependeria das condições macroeconômicas, mas está relacionada com a diferença entre o potencial básico e o máximo; a preservação do patrimônio pode ser realizada

com a venda de potencial ou sua transferência, dos terrenos com edificações de interesse histórico ou ambiental para outras; e a quarta função, semelhante à segunda, é mais evidente nas OUCs e na OODC da mudança de parâmetros de zoneamento – como a mudança de área rural para urbana.

No final da década de 1970 e durante a década de 1980 sobressaem as discussões jurídicas, que em sua maioria vinculam o Solo Criado à manutenção do equilíbrio urbano e contrariam a possibilidade de contrapartidas monetárias, que deveriam ser tratadas como regulamentação fiscal, principalmente quanto à destinação desses recursos. Como comenta Serra:

Ao intervir na livre fruição econômica da propriedade urbana, torna-se um instrumento polêmico, que encontra argumentos constitucionais tanto em sua defesa como em sua interdição. Evidência desta polêmica é o volume de pareceres, artigos, consultas e palestras feitas por juristas tratando dos aspectos legais que envolvem o conceito de Solo Criado (SERRA, 1995, p. 211).

O que se nota, entretanto, é o formalismo das discussões jurídicas acerca do tema, nas quais as contrapartidas monetárias deveriam ser tratadas sob a correta distinção da fiscalidade, como pode ser verificado em Ferreira Junior (1978, p. 85) e Fagundes (1977, p. 58). É interessante ressaltar que as discussões jurídicas do final da década de 1970 utilizam o princípio da função social da propriedade para argumentar pela constitucionalidade da imposição de limites à ocupação do solo relacionadas com o equilíbrio urbano baseado no coeficiente de aproveitamento igual a um; algo totalmente distinto do que veio a ser interpretado por função social na Constituição de 1988, com forte ênfase contra o problema da retenção de imóveis para facilitar a oferta fundiária, mas contrário aos empecilhos das taxas de desenvolvimento que podem reduzir a oferta imobiliária.

As discussões a respeito do caráter tributário do instrumento prosseguiram durante a década de 1980. No início da década de 1990, o jurista Eros Grau se manifesta com relação ao Solo Criado no seguinte sentido:

Trata-se indubitavelmente, no caso, de um ônus, vínculo imposto à vontade do proprietário do imóvel como condição para a satisfação do seu próprio interesse e cujo descumprimento não importa a aplicação de sanção jurídica, mas tão somente efeitos econômicos negativos. Não há, pois, como confundir a obtenção da outorga onerosa de que se cuida com qualquer figura a que corresponda obrigação tributária (GRAU, 1990, p. 13).

O que se pode destacar da primeira fase de discussões é que o Solo Criado era um instrumento de impedimento do adensamento, tanto pelo custo de se criar solo, como pela criação de solo vertical mediante doação de área horizontal. Entendido o processo de adensamento como um em que o produtor de espaço gera externalidades negativas no ambiente urbano, as contrapartidas eram vistas como meios de mitigar essas externalidades, ou mesmo de torná-las onerosas para reduzir sua frequência. Nesse sentido, pode-se classificar o instrumento como um entrave ao desenvolvimento, semelhante aos chamados impostos pigouvianos que buscam reduzir uma determinada atividade com a imposição de custos para desestimular a utilização intensiva da terra, como trabalhado pela perspectiva neoclássica do equilíbrio e do bem-estar social.

As primeiras iniciativas e experiências que possuem similaridade com o Solo Criado foram propostas ainda no início da década de 1970 almejando diferentes objetivos, entretanto, possuem em comum o fato de separarem o direito de propriedade do direito de construir, ou, pelo menos, a forte vinculação deste com o planejamento urbano local. Neste contexto, experiências internacionais possuem forte relação com as discussões iniciais das propostas de separação dos direitos e da estatização do direito de construir.

Em 1971 técnicos das Nações Unidas, ligados à Comissão Econômica da Europa, defenderam a separação do direito de propriedade do direito de construir, que deveria "pertencer à coletividade e não pode ser admitido senão por concessão ou autorização administrativa a particulares" (CJ ARQUITETURA, 1977, p. 3). Outras experiências semelhantes, apontadas por Rezende *et al.* (2009, p. 52), surgiram com propostas do planejamento da cidade de Chicago com os instrumentos *zoning bonus* e *space adrift*. A ideia dos *zoning bonus* era permitir maiores densidades mediante contrapartidas dos empreendedores, ou seja, as restrições do zoneamento são relaxadas desde que essas contrapartidas sejam efetuadas. O *space adrift* era um instrumento que permitia a transferência do potencial construtivo de um terreno que possuía imóvel com caráter histórico que se deseja preservar. Com o instrumento, o proprietário poderia transferir o potencial de seu terreno para outra propriedade, desde que mantivesse o imóvel.

Outras experiências internacionais relacionadas a tentativas de recuperação da valorização do solo oriundas de obras públicas ainda ocorreram, conforme

relatam Rezende *et al.* (2009, p. 54): na Grã-Bretanha no final da década de 1940 com cobranças para o direito de construir; na Espanha da década de 1950 com compensações pela instalação de infraestrutura; na Colômbia em 1970, que estatizou o espaço aéreo a partir de uma cota específica e o caso francês, que, segundo os mesmos autores, foi provavelmente o que mais influenciou as primeiras experiências brasileiras relacionadas ao tema do Solo Criado. Na França, o coeficiente de aproveitamento igual a um foi estipulado para todo o país, com a exceção de Paris, cujo coeficiente foi estabelecido em 1,5. (REZENDE, FURTADO, *et al.*, 2009, p. 53). O quadro comparativo elaborado por Azevedo Netto (1977b, p. 54) sintetiza as semelhanças entre as diversas propostas internacionais com o Solo Criado e do mesmo em suas diferentes versões:

Níveis de Poder	Transferência do Direito de Construir	Coeficiente Único	Equilíbrio entre Espaços Urbanos	Aquisição de Direitos de Construir do Poder Público
Nacional	Proposta CEPAM Proposta Setúbal no Guarujá - Lei Espanhola -	Proposta CEPAM Proposta Setúbal no Guarujá Lei Francesa Lei Espanhola -	Proposta CEPAM Proposta Setúbal no Guarujá Lei Francesa Lei Espanhola Lei Italiana	Proposta CEPAM Proposta Setúbal no Guarujá Lei Francesa (?) Lei Italiana
Local	CEPAM – Carta de Embu - - Nova York São Francisco Chicago	CEPAM – Carta de Embu Lei de S. B do Campo 2ª Proposta Setúbal - - -	CEPAM – Carta de Embu Lei de S. B do Campo 2ª Proposta Setúbal - - -	CEPAM – Carta de Embu Lei de S. B do Campo 2ª Proposta Setúbal - - -

Quadro 4-2: Síntese das Propostas Semelhantes ao Solo Criado

Fonte: Azevedo Netto (1977b, p. 54)

Durante a década de 1980, por influência dos textos de projetos de lei como o de 1977 e do Projeto 775/83, bem como das discussões da Constituinte e da grande influência do elemento redistributivo trazido pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, os trabalhos passaram a incorporar termos como recuperação da valorização imobiliária decorrente de obras públicas, ou mais-valias urbanas. Essa temática adentra a década de 1990 quando do processo de regulamentação do Estatuto da Cidade. Nos anos 2000 até o momento, em decorrência da regulamentação do EC, suas diretrizes e forma de aplicação da OODC, o elemento do bem-estar social deixa de estar presente ao passo que análises baseadas no conceito de ganhos não merecidos são enfatizadas. Nessas discussões, duas

escolas teóricas influenciadas pelo pensamento de David Ricardo e sua teoria da renda da terra ganham destaque: a perspectiva desenvolvida por Henry George e sua discussão acerca do Imposto Único e as categorias analíticas baseadas nos conceitos marxistas de mais-valia e a forma como o sobre-lucro é dividido nos diversos formatos de renda.

As perspectivas Georgistas e Marxistas são analisadas com mais profundidade em decorrência do maior volume de conceitos utilizados nos trabalhos mais recentes e na sua ligação com o formato atual da regulamentação da OODC. A análise das externalidades negativas da verticalização e da imposição de encargos pigouvianos estão mais relacionadas com a visão original do Solo Criado enquanto instrumento da década de 1970.

Outro elemento que se destaca nessa sequência é a transformação do tema do equilíbrio urbano. No início, como visto, o Solo Criado foi desenvolvido para se buscar um ideal de equilíbrio, embora questionável, possuía um componente objetivo em seus critérios de funcionamento. No Estatuto da Cidade, toma corpo a ideia de capacidade de suporte da infraestrutura que, apesar de intuitiva e flexível com a realidade, gera várias interpretações e dificuldades no estabelecimento de critérios que possam ser aplicados. Esse tema será apontado no **Capítulo Quinto**, juntamente com as discussões sobre temas importantes que não são enfatizados nas discussões mais teóricas e práticas acerca da OODC.

O Solo Criado e sua busca por um equilíbrio urbano ideal e tentativa de conter o crescimento urbano tornou-se um instrumento flexível utilizado até mesmo para relaxar a legislação de zoneamento mediante contrapartidas, algo impensável na década de 1970. Toda essa mudança de objetivos e argumentos pôde ser verificada na leitura das principais referências utilizadas, o que demonstra grande relação com as experiências na aplicação do instrumento, como apontam Cymbalista e Santoro:

[...] a realidade da urbanização e do planejamento urbano no Brasil configura uma verdadeira 'máquina de moer conceito', que vem nomeando de Outorga Onerosa do Direito de Construir ou de Solo Criado uma série de práticas que apontam para uma grande diversidade de objetivos, processos e resultados (2006, p. 3).

A mudança do perfil do instrumento, bem como a mudança de posicionamento do empresariado pode ser mais bem compreendida com o estudo da evolução de outro instrumento do Estatuto da Cidade, as Operações Urbanas Consorciadas, cujos trabalhos de discussão são reunidos a seguir.

4.2 OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

Nesta seção são apresentados os trabalhos de referência para os estudos sobre as Operações Urbanas Consorciadas. O objetivo é apresentar os trabalhos relacionados ao estado da arte, ao mesmo tempo em que se apresenta a história do desenvolvimento do instrumento regulamentado no EC com suas nuances, seus objetivos conflituosos, seus resultados e as críticas que ainda envolvem a sua aplicação. As OUCs são instrumentos relacionados com o objetivo de recuperação da valorização imobiliária decorrente de ações estatais, como a OODC, o IPTU progressivo e as contribuições de melhoria. Em particular com o instrumento da OODC, as OUCs estão intimamente relacionadas e em muito elas explicam as controvérsias apresentadas no subcapítulo anterior.

A importância de se relacionar as OUCs à discussão está no pleno entendimento do caminho tomado pelo desenvolvimento do conceito de Solo Criado, pois são nos diversos formatos de Operações que a venda de potencial construtivo toma forma; ao contrário da transferência de potencial construtivo, já constante na forma original do conceito da década de 1970, que foi aplicada em Curitiba no início da década de 1980 de forma pioneira.

Os trabalhos classificados como referência possuem em comum a característica de serem estudos empíricos sobre a aplicação da política pública. Esses estudos se dividem entre teses e dissertações e artigos que apresentam os objetivos, as formas e os resultados das operações. Esse padrão é diferente do verificado nos trabalhos apresentados sobre o Solo Criado e a OODC, que possuem um caráter mais explanatório e analítico. A importância do estudo das OUCs se dá principalmente para verificar alguns resultados da aplicação do Solo Criado e na compreensão sobre as transformações do conceito quando colocado em prática. Nesse sentido, procura-se aqui apresentar o estado da arte dessas discussões com o conteúdo desenvolvido nos trabalhos.

As OUCs são as mais polêmicas dos instrumentos aqui analisados e, inclusive, das demais intervenções previstas no EC. Esse fato ocorre principalmente pelo tipo de parceria público-privada (PPP) estabelecida mediante a flexibilização das restrições de zoneamento de uso e ocupação do solo - como entendem os

trabalhos mais críticos -, com maior presença nas Operações Interligadas, e pelo investimento dos recursos coletados pela venda de potencial construtivo na mesma área. Esse mecanismo, segundo autores como Cardoso *et al.* (1997), Maricato e Whitaker Ferreira (2002), Fix (2001a) e Fix (2009) não contribui para alcançar o objetivo do Estatuto da Cidade de reduzir as desigualdades urbanas e, inclusive, as aumenta ao criar espaços segregados e concentrados com os investimentos públicos. Segundo esses autores, a valorização imobiliária nesses perímetros seria um mecanismo de expulsão de população de menor renda, o que, por sua vez, contribuiria ainda mais para a valorização dessas áreas.

As OUCs tiveram como antecedentes dois programas distintos: as Operações Interligadas (OI) e as Operações Urbanas (OU). As primeiras Operações Interligadas foram utilizadas em São Paulo e no Rio de Janeiro, com início em meados da década de 1980 até 1993, quando houve questionamentos sobre o instrumento na justiça, tornando-o inconstitucional em 1998 (CYMBALISTA e SANTORO, 2006, p. 8). As Operações Urbanas, por sua vez, foram conceituadas ainda na década de 1970, mas nunca foram regulamentadas de fato. Na década de 1990, os instrumentos foram alterados e se transformaram em uma versão muito semelhante às OUCs regulamentadas no EC, caracterizando-se como uma fusão entre as OIs e as OUs, além da incorporação de mecanismos financeiros para a viabilização da venda de potencial construtivo em um formato mais volumoso, conhecidos como Certificados de Compra de Potencial de Construção - CEPAC.

Conforme apresenta Montandon (2009, p. 15), as Operações Urbanas começaram a ser planejadas na cidade de São Paulo entre 1983 e 1985. A ideia básica desse instrumento ainda em gestação era obter resultados relevantes consoantes ao Plano Diretor, por meio de intervenções coordenadas pelo Poder Público em parceria com o setor privado, com definições planejadas e objetivadas em projeto urbanístico específico. Ou seja, propunha-se desenhar os resultados a serem buscados pelas intervenções na forma de um plano urbanístico, que definiria como essas ações seriam viabilizadas economicamente, administrativamente e operacionalmente, bem como a divisão dos custos e benefícios entre as partes. Ainda nesse momento, as Operações permitiriam a transferência de recursos entre

as áreas definidas para os planos urbanísticos; não havia a exigência de investimentos apenas na área onde os recursos eram captados.

Um aspecto que Montandon (2009, p. 18) ressalta e que merece atenção é que na década de 1980 as Operações Urbanas não se relacionavam com o conceito de Solo Criado apresentado na Carta de Embu. Segundo o autor, o Solo Criado seria aplicado dentro das Operações Interligadas que surgiram apenas em 1986, enquanto as Operações Urbanas eram desenvolvidas conceitualmente, mas nunca foram aplicadas.

Maleronka (2010) apresenta discussões sobre as Operações Urbanas antecedentes ainda anteriores às apresentadas por Montandon (2009). Segundo a autora, citando o trabalho de Costa⁵ (1976, p. 73, apud MALERONKA, 2010, p. 74), Operações Urbanas constavam em discussões da segunda metade de década de 1970, nas quais eram definidas como:

[...] empreendimentos de natureza imobiliária através dos quais o Poder Público assume a iniciativa do processo de produção do espaço urbano e participa da valorização imobiliária que ajuda a provocar, visando a objetivos sociais e ao aumento de oportunidades para atuação da iniciativa privada (COSTA, 1976, p. 73).

Além dessa definição, a autora apresenta a descrição constante em textos técnicos oficiais desenvolvidos pela Prefeitura de São Paulo que definiam as Operações Urbanas como parcerias público-privadas no sentido de requalificar áreas ou na construção de habitações populares. O poder público investiria na oferta de terrenos, fossem eles próprios ou desapropriados, enquanto empresas privadas cumpririam seu papel no desenvolvimento das definições do plano (MALERONKA, 2010, p. 79). Um dado destacado pela autora sobre esse texto técnico é a diferença das definições das Operações Urbanas e do Solo Criado. Enquanto as primeiras constavam em capítulo relacionado com a dinamização da produção imobiliária e urbanização integrada com finalidade social, este constava em capítulo relacionado

⁵ COSTA, L. C. Estrutura Urbana. In: São Paulo. Secretaria de Estado de Negócios Metropolitanos. O Desafio Metropolitano. São Paulo: Emplasa, 1976, pp. 56-82.

com diretrizes destinadas a ajustar a atividade imobiliária à infraestrutura e serviços públicos já disponíveis ou em implantação (MALERONKA, 2010, p. 79). Ou seja, eram dois instrumentos vinculados a objetivos distintos e o Solo Criado ainda não se relacionava com a recuperação da valorização imobiliária, mas sim com o objetivo de restringir a atividade imobiliária - como havia se desenvolvido conceitualmente na década de 1970.

O trabalho de Maleronka (2010) ainda reúne uma síntese dos diferentes formatos de Operações Urbanas propostos entre 1976 e 1985 que pode ser apreciado no **Quadro 4-3** abaixo:

Costa (1976)	1985 - SEMPLA
OUI - Operação Urbana Integrada. É uma operação imobiliária a ser desenvolvida em área definida, na qual um agente promotor adquire as terras necessárias, elabora um plano de aproveitamento, define as possibilidades legais e executa as obras básicas de habitação do terreno, prevendo sua entrega a agentes imobiliários públicos e privados que deverão atingir resultados sociais determinados.	OUI - Operação Urbana Imobiliária Desenvolvida em terrenos específicos cujo aproveitamento é obtido pelo Poder Público, através de órgão promotor adequado. Para tanto, este obtém a propriedade, possui o direito de uso dos terrenos, institui um projeto global de urbanização, promove e controla a implementação do projeto e a distribuição de seus resultados, o que implica associações diversas com diferentes agentes proprietários e imobiliários, outros agentes públicos e organizações da comunidade.
OUC - Operação Urbana Controlada É uma operação em área parcialmente ocupada e equipada, na qual se coordena um conjunto de instrumentos normativos e incentivadores e um conjunto de programas setoriais de urbanização integrada, com o objetivo de completar a infraestrutura, preencher os vazios urbanos e evitar a expulsão da população de baixa renda.	OUC - Operação de Urbanização Controlada Desenvolvida em zonas nas quais o Poder Público assume o papel orientador, promotor e controlador da produção e da valorização imobiliária, dos equipamentos e espaços públicos e dos padrões urbanos, utilizando para tanto instrumentos diversos. Desses destacam-se o incentivo e as normas para a ação imobiliária privada, os projetos e programas de obras e serviços públicos e a implementação em locais selecionados de Operações Urbanas Imobiliárias.

Quadro 4-3: Noções de Operações Urbanas entre 1976 e 1985
Fonte: Maleronka (2010, p. 81):

Em 1985, as Operações Urbanas foram institucionalizadas no Plano Diretor de São Paulo, que não foi aprovado. A definição manteve-se muito semelhante às apresentadas no **Quadro 3-3** como ferramentas para alcançar os objetivos do Plano Diretor (MALERONKA, 2010, p. 83). Outra relação, identificada pela autora (2010, p. 86), é a definição das Operações Urbanas como meio de se angariar financiamento para o projeto CURA - Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada - do

Banco Nacional de Habitação, que se propunha a investimentos em infraestrutura urbana.

Até 1985 essas Operações não haviam sido aprovadas e implementadas. Foi em 1986 que surgiram as Operações Interligadas, instrumento oriundo do primeiro memorando do recém empossado prefeito Jânio Quadros, que solicitava o estudo de projetos que favorecessem a construção em terrenos ocupados irregularmente, desde que os proprietários oferecessem residências operárias aos residentes das áreas afetadas: assim nascia a chamada "lei do desfavelamento" (MALERONKA, 2010, p. 88). O objetivo primeiro da lei municipal 10.209/1986 era permitir que proprietários que tivessem suas terras ocupadas por favelas pudessem reavê-las com um potencial construtivo maior que o estabelecido no zoneamento se oferecessem moradia à população afetada. A proporção do benefício se relacionava aos custos arcados com a produção de moradia.

Conforme relata Maleronka (2010, p. 89), quando as Operações Interligadas passaram a ser desenvolvidas na Secretaria Municipal de Planejamento, técnicos que já haviam trabalhado com a definição de Solo Criado encontraram naquele instrumento a possibilidade de incorporação do conceito para sua efetivação. Porém, o funcionamento das Interligadas era contrário à ideia original do Solo Criado em dois sentidos. Apesar da semelhança com relação à exigência de contrapartida, a sua forma não era a estabelecida até o momento conforme havia sido para o Solo Criado (doação de áreas para o equilíbrio urbano) e o aspecto pontual das Interligadas contrariava completamente o conceito proposto pela Carta de Embu, que se propunha ser generalista. Ao contrário de se procurar um equilíbrio urbano, nas Ols ocorreria uma diferenciação cada vez maior entre lotes, com o relaxamento do zoneamento negociado entre agentes privados e o setor público (MALERONKA, 2010, p. 90).

A lei municipal tinha a intenção, conforme argumenta Sandroni (2001, p. 49), de desocupar terrenos particulares ocupados por favelas ao oferecer um mecanismo que pudesse ser positivo tanto para os proprietários como para os ocupantes irregulares. Essa lei, segundo o autor, foi vista como positiva pelo Banco Mundial que financiava obras de drenagem e percebia nela a possibilidade de facilitar a desocupação das áreas impactadas pelas obras.

Porém, nos dois anos entre a aprovação da lei e sua regulamentação (Decreto Municipal 26.913/1988), a responsabilidade pela oferta de Habitações de Interesse Social (HIS) passou do empreendedor ao Funaps (Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal), como aponta Wilderode (1997, p. 44-5). Além disso, com o Decreto, qualquer proprietário poderia propor uma OI, não mais aqueles proprietários de terrenos ocupados. Esse fato é visto por Cymbalista e Santoro (2006, p. 9) como de interesse da indústria imobiliária, por essa razão teria sido assim aprovado. No entanto, o cálculo das contrapartidas pelo relaxamento do zoneamento era visto como complexo e difícil de operacionalização, o que reduziu em um primeiro momento sua efetivação.

As permissões para utilização de potencial construtivo adicional ocorriam em casos pontuais, com a possibilidade de utilização de até quatro vezes a área dos lotes, desde que aprovada a proposta por uma equipe técnica municipal. Como apresenta Ambrosis (1999, p. 277), as OIs eram intervenções restritas aos lotes, cuja concessão de potencial construtivo adicional dependia de análise urbanística da proposta realizada por um grupo de trabalho. Esse grupo se constituía como uma Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU, órgão que passou a ser o responsável pelas análises e aprovações (SANDRONI, 2001, p. 50).

De acordo com Wilderode (1997, p. 46), havia inicialmente duas etapas de análise e aprovação de OIs pela CNLU. Primeiramente, era feita uma análise urbanística do impacto do empreendimento solicitante. Entre 1988 e 1994, 104 das 333 demandas por OIs não haviam sido desenvolvidas, das quais 45% foram desistências dos empreendedores. O restante foi indeferido, principalmente por motivo de inadequação do empreendimento com o sistema viário (WILDERODE, 1997, p. 49). O número de aprovações nesse período, conforme apresenta o autor, foi de 143 operações. Até 1998, quando foram suspensas as OIs, 834 foram propostas e 313 concretizadas (SANDRONI, 2001, p. 59).

As contrapartidas, segunda etapa do processo, consistiam inicialmente em três avaliações: a- valorização do terreno por mudança urbanística; b- terreno virtual e seu potencial construtivo e c- empreendimento global - estimativa de custos e receitas do novo potencial. O benefício e a contrapartida deveriam se basear na média da aplicação dos três modelos (WILDERODE, 1997, p. 46).

Segundo Wilderode (1997, p. 46), o terceiro modelo foi logo descartado porque apresentava muita discrepância com os outros dois. Após o início da implementação, foi descartado o segundo modelo e apenas o primeiro foi mantido. Sandroni (2001, p. 59) coloca que o modelo do terreno virtual podia ser utilizado pela regulamentação quando houvesse terrenos desocupados nas proximidades das Ols, mas foi pouco utilizado nas análises. Além disso, a regulamentação colocava um limite de 50% da valorização a ser "capturada" do proprietário do terreno, sendo o restante passível de negociação entre as partes (SANDRONI, 2001, p. 57). Dessa forma, o modelo de cálculo pela valorização da modificação urbanística regulamentado e mais utilizado, conforme apresenta Sandroni (2001, p. 58), era o seguinte:

$$Ch = K1 (vt2 - vt1) AT$$

onde:

Ch = contrapartida a ser paga em HIS;

K1 = coeficiente de repartição da valorização;

vt2 = valor de mercado do terreno após a alteração dos índices;

vt1 = valor de mercado do terreno anterior a alteração dos índices;

AT = área do terreno (virtual) - acrescido no potencial construtivo.

Com a utilização da fórmula, era definida a contrapartida para a Ol. Os valores dos terrenos eram considerados conforme preço de mercado de acordo com aqueles correspondentes aos respectivos coeficientes de aproveitamento, tanto o terreno passível da operação, quanto um terreno com o potencial construtivo a que se desejava alcançar. Apenas o coeficiente K1 que fazia parte de negociação entre as partes, não podendo ser inferior a 50%, conforme regulamentação. Esse percentual foi elevado posteriormente para 60% em 1989 e 75% em 1992 (WILDERODE, 1997, p. 45).

Analisado o entorno e realizado o cálculo do benefício, a equipe da CNLU definia a contrapartida em números de HIS (AMBROSIS, 1999, p. 277-8). Ainda segundo Ambrosis (1999, p. 277), as Ols possibilitaram a construção de mais de 10 mil habitações entre 1986 e 1998, das quais, 7.413 HIS, ou seja, a realocação de aproximadamente 37 mil pessoas que moravam em favelas, foi realizada entre 1988 e 1996 (WILDERODE, 1997, p. 44) e entre 1988 e 1998, foram ao total 11.102 HIS em contrapartida (SANDRONI, 2001, p. 59). É importante destacar que essas quantidades de HIS relacionadas às contrapartidas não são habitações construídas,

pelo menos os trabalhos que apresentam esses dados não são claros com relação à real construção das habitações, mas sim uma estimativa da potencialidade de construção com o montante arrecadado a partir de um custo estimado por unidade habitacional.

Ainda com relação a esses números e a avaliação da eficácia do instrumento em alcançar seus objetivos, Cymbalista e Santoro (2006, p. 7) apontam que entre 1988 e 1998 foram realizadas 328 Ols, com rendimento de aproximadamente US\$ 122,5 milhões. Apesar desses números, os autores apresentam problemas em quatro aspectos: a- financeiramente, as contrapartidas foram subavaliadas em US\$ 11 milhões; b- houve desvio de finalidade do programa, pois do total arrecadado, apenas US\$ 22 milhões foram utilizados realmente para a oferta de HIS; c- do ponto de vista urbanístico, aumentaram-se as disparidades espaciais, pois o relaxamento do zoneamento ocorria nas áreas mais nobres, as construções de HIS ocorriam na periferia e as operações de desfavelamento retiraram as favelas das áreas interessantes do ponto de vista da valorização imobiliária e d- do ponto de vista jurídico, houve questionamentos sobre as alterações nas leis de zoneamento.

Ainda mais enfaticamente, Fix (2001b) elabora uma análise qualitativa das Interligadas realizadas nesse período:

[...] comemora-se que em dez anos de operações interligadas arrecadaram-se recursos para a produção de 10 mil unidades habitacionais (na verdade, apenas 4.800 saíram do papel, segundo apurou recentemente uma CPI na Câmara Municipal de São Paulo), mas, como vimos, só na Água Espraiada, em poucos meses mais de 50 mil pessoas foram desabrigadas e a grande maioria foi morar em outras favelas. Na Faria Lima, até hoje não se aplicaram nem os 10% que por lei deveriam ser destinados a habitação de interesse social (FIX, 2001b, p. 10).

Esses resultados demonstram duas ênfases entre os pesquisadores. Para aqueles que trabalharam na implementação dos instrumentos, o objetivo das Ols era solucionar o problema da precariedade da habitação e criar um mecanismo para levantar recursos com a valorização imobiliária. Nesse caso, pode-se citar Ambrosis (1999), Azevedo Netto (1994) e Sandroni (2001, p. 59), talvez o maior entusiasta do instrumento entre esses autores. Já Fix (2001a) enfatiza que o instrumento é um mecanismo de expulsão da população de menor renda, que permitiria a valorização

de áreas com a remoção das favelas a partir dos recursos das Operações. É interessante recordar que tanto Sandroni quanto Fix partem de conceitos marxistas para analisar o instrumento, entretanto, enquanto Sandroni (2001) enfatiza a visão econômica, mais voltada para a renda e sua transferência para as mãos do estado, Fix (2001a) se insere na vertente sociológica que vê esses mecanismos sob o prisma do intervencionismo, como o casamento entre ações estatais com grandes grupos de empresários. Por esse motivo, apesar de ambos pertencerem à mesma perspectiva, por assim dizer, apresentam opiniões distintas a respeito do impacto do instrumento.

Além dessas discussões relacionadas ao impacto da valorização imobiliária sobre a dinâmica social do espaço, existem também questionamentos relacionados ao impacto sobre a infraestrutura urbana, e é aqui que o conceito de Solo Criado original se transforma em Outorga Onerosa do Direito de Construir, que se tornou, na década de 1990, a permissão, reconhecida em lei, de:

[...] ultrapassar os coeficientes de aproveitamento da lei de zoneamento, respeitando o máximo de quatro vezes que constava no plano diretor em vigor, desde que o interessado pagasse à prefeitura uma certa quantia, sob a forma de habitações populares para favelados (VILLAÇA, 1999, p. 241).

Esse relaxamento do zoneamento foi visto como positivo por técnicos ligados à elaboração e implementação das Interligadas. Desses técnicos, dois se destacam por fazerem parte do grupo que elaborou o conceito inicial de Solo Criado. Ambrosis (1999, p. 278) argumenta que a legislação de zoneamento era demasiadamente rígida e contemplava a cidade de forma generalista, como um ideal a ser alcançado. Azevedo Netto (1999, p. 258) aponta que os pressupostos do planejamento rígido baseado em uma visão ideal de cidade aquém da capacidade dos municípios não era mais aceitável; a cidade sendo dinâmica, uma legislação que permitisse a gestão flexível da construção lote a lote seria bem-vinda.

A legislação de zoneamento de São Paulo, em específico, era complexa e não permitia casos permissíveis de uso e ocupação. As Ols, por meio das análises realizadas pela CNLU, poderiam relaxar as restrições impostas pelo zoneamento mediante o pagamento de contrapartidas estabelecidas pela Comissão. Com isso, segundo Ambrosis (1999, p. 278), conseguia-se transformar o planejamento em gestão, além de possibilitar um mecanismo de indicadores sobre a dinâmica da

produção imobiliária. Esse mecanismo é reconhecido como uma alternativa ao zoneamento via sistema de preços.

O mecanismo de gestão urbana propiciado pelas Ols também foi identificado por Wilderode (1997, p. 50), para quem "as Operações Interligadas constituem um bom indicador das tendências do mercado imobiliário, na medida em que antecipam novas localizações, inauguram áreas ainda não exploradas". Em seu estudo sobre a localização das Operações, o pesquisador (1997, p. 52) identificou as zonas residenciais com maiores restrições de utilização e corredores de uso especial como as regiões intraurbanas que mais tiveram Ols, ao contrário das regiões mais permissíveis da cidade que esgotaram seus estoques ainda na década de 1980.

Para Fix (2001b), as intervenções pontuais e casuísticas desconsideravam a capacidade de suporte da infraestrutura da cidade. Com isso, a proliferação de Interligadas nas áreas citadas [...]

[...] gera a médio prazo sobrecarga na infraestrutura e consequente pressão para a realização de novos investimentos (túneis, avenidas, vias expressas etc.), muito mais dispendiosos do que os recursos em contrapartidas (habitações sociais) obtidos no primeiro momento (FIX, 2001b, p. 2).

A esse respeito, Sandroni (2001, p. 60) argumenta que na experiência de dez anos das Ols de São Paulo não houve qualquer descaracterização das regiões onde foram realizadas, inclusive, não existiram evidências de sobrecarga da infraestrutura, entre elas de tráfego onde as Operações permitiram a implantação de polos geradores, como o *Shopping Center West Plaza*. Essa relação entre a utilização dos instrumentos e a capacidade de infraestrutura urbana é abordada no **Capítulo Quinto**.

Ainda existe o problema da interferência política das negociações e a facilitação para o relaxamento das restrições impostas pelo zoneamento como apontam algumas referências. Em São Paulo, as Ols foram até mesmo objeto de CPI. No entanto, talvez seja no Rio de Janeiro que a possibilidade de maleabilidade política das restrições da legislação de uso e ocupação do solo apresente o maior exemplo crítico do que não deveria ser feito com o instrumento das Operações interligadas.

O funcionamento das Ols no Rio de Janeiro ocorria pela permissão de alteração de praticamente todos os parâmetros da lei de zoneamento por decreto do executivo, sem consultas públicas (CARDOSO, VALLE, *et al.*, 1997, p. 61). Cymbalista e Santoro (2006, p. 8) apontam a falta de transparência institucional, o desrespeito à própria legislação municipal com aprovações por decreto quando o exigido era aprovação em lei; irregularidades administrativas, ausência de cálculo de valorização e do impacto na infraestrutura local; além dos problemas de fiscalização entre os próprios órgãos internos da Prefeitura. Cardoso, Valle, *et al.* (1997, p. 66) enfatizam a obscuridade dos conceitos utilizados, a ausência de participação popular e a falta de um plano global dentro do qual o instrumento pudesse ser utilizado. Ventura (1997, p. 249) comenta que a participação nessas Operações se restringia ao recebimento das informações sobre as propostas, sempre divulgadas de modo precário.

Instituídas pela Lei Municipal 2.128/94, as Operações tiveram início tímido em 1995 e foram impulsionadas em 1996. Segundo Ventura (1997, p. 248), cerca de 30% das propostas foram feitas para a região da Barra da Tijuca, onde o gabarito de 5 pavimentos foi relaxado para até 15, como o gabarito dos hotéis. Outras áreas que se destacaram na utilização se concentraram na Zona Sul da cidade, com apenas três propostas para fora dessa região (VENTURA, 1997, p. 249). As Ols representaram a venda de direitos de construção da ordem de R\$ 40 milhões, pagos para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano em espécie, o que representou um aumento de cerca de 20% do Fundo (FURTADO e JORGENSEN, 2006, p. 179).

As Operações Interligadas continuaram sendo realizadas até 1998, mas na década de 1990 outro instrumento as complementou. Em 1991 é aprovada, em São Paulo, a Operação Urbana Anhangabaú (Lei Municipal 11.090/19). Ambrosis (1999, p. 279) argumenta que a experiência bem-sucedida com as Ols permitiu que as OUs, conceitualmente definidas desde 1985 em propostas de lei, fossem regulamentadas sob a seguinte conceituação: "intervenções conjuntas dos setores privado e público, por iniciativa deste, destinadas a produzir transformações localizadas".

Segundo Ambrosis (1999, p. 279), as OUs eram realizadas em áreas escolhidas por trabalhos técnicos, cujas modificações passavam por análise

detalhada e que toda a população afetada pela abertura de vias ou desapropriações deveria ser realocada ainda dentro do perímetro da Operação. As escolhas de áreas deveriam ocorrer em torno daquelas cuja valorização era pretendida, ou para sua recuperação, ou naquelas de interesse de implantação de parques ou preservação histórica. Os investimentos necessários para todas as obras inseridas nos planos deveriam partir das contrapartidas realizadas pelos empreendedores que adquirissem potencial construtivo adicional; outro fator a ser levado em consideração para a definição das áreas das Operações Urbanas.

Maleronka (2010, p. 96-8), nesse sentido, define as OUs da década de 1990 como uma fusão entre a conceituação definida entre 1976 e 1985 para as primeiras Operações Urbanas, conforme **Quadro 4-3** e a prática das Interligadas. O que se nota, em um primeiro momento, são Operações Interligadas concentradas em um perímetro definido com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas localizadas, entretanto, não há nessas Operações plano ou projeto com a definição dos resultados desejados, como veio a ser regulamentado no Estatuto da Cidade para as OUCs.

Os detalhes das OUs podem ser encontrados em Ambrosis (1999), que apresenta um resumo das experiências nas OUs Anhangabaú e Centro (Lei Municipal 12.349/97), OU Faria Lima (Lei Municipal 11.732/95) e OU Água Branca (Lei Municipal 11.774/95); Maleronka (2010), que realiza um estudo detalhado sobre os projetos urbanísticos presentes nas Operações; Montandon (2009) traça o desenvolvimento do instrumento e o compara com experiências internacionais como o *Land Reajustment* japonês e a experiência com os *Planos de Ordenamiento Territorial* da Colômbia; Gaiarsa (2010) faz uma comparação das OUs com três políticas públicas internacionais - *Transfer of Development Rights* nos EUA, as *Leyes de la Plusvalía* da Colômbia e as *Zones d'Aménagement Concertée* da França; e Castro (2006), que realiza uma abordagem com foco nos processos imobiliários, institucionais e urbanísticos das Operações da década de 1990, ressaltando os circuitos de acumulação de capital, com forte influência marxista da vertente sociológica.

Não é o objetivo desse trabalho revisitar as Operações Urbanas instituídas em São Paulo em maiores detalhes. Os trabalhos citados como referência detalham em diversos níveis os desdobramentos institucionais, financeiros e urbanísticos das

Operações. No entanto, alguns detalhes são importantes para descrever a trajetória dessas políticas públicas, desde a sua conceituação até sua regulamentação, bem como a mudança nas definições originais dos instrumentos: que auxilia a classificação dessas discussões e sua interpretação na discussão das perspectivas teóricas.

Um aspecto importante a se destacar é que desde a implementação das Operações Interligadas, que utilizaram a venda de potenciais construtivos adicionais, o conceito de Solo Criado deixou de ser referenciado como mecanismo de restrição da produção imobiliária, de garantia de equilíbrio urbano, ou como corretor das desigualdades artificiais criadas pelo zoneamento. Com a implementação das Ols, o Solo Criado passou a ser visto como instrumento de relaxamento do zoneamento mediante contrapartidas financeiras, o que, na prática, ainda aumentava as disparidades do zoneamento - aspecto contra o qual o conceito original foi definido.

A partir daquele momento, passa a existir uma discussão teórica mais relacionada com a recuperação da valorização imobiliária, ou recuperação da mais-valia imobiliária e fundiária, como está presente nos trabalhos. A perspectiva da contrapartida como obstáculo para impedir a geração de externalidades negativas do processo de adensamento - como argumentava a proposta original do Solo Criado da década de 1970 - deixa de ser utilizada, ao passo que perspectivas que focam formas de impedir que as externalidades positivas dos investimentos públicos sejam "capturadas" de forma financeira pelos proprietários são enfatizadas. As discussões sobre as Operações Urbanas da década de 1990 possuem essa perspectiva; nas análises positivas, enfatiza-se a recuperação de pelo menos parte dos investimentos, nas negativas, o fato de os investimentos serem concentrados e direcionados para obras de infraestrutura, o que geraria um ciclo de valorizações que premia apenas o setor imobiliário e cria mecanismos de expulsão da população de menor renda.

Ambrosis (1999), em trabalho ilustrativamente intitulado "Recuperação da Valorização Imobiliária decorrente da Urbanização", enfatiza o montante de recursos auferidos na década de 1990 com as Operações, apesar do fracasso das duas primeiras. Sandroni (2001) analisa as OUs com destaque para seus diferentes objetivos, incluindo a regularização de imóveis com a utilização da venda de potencial construtivo e as Ols como importante política de financiamento de HIS.

Pode-se estabelecer, inclusive, um paralelo entre as primeiras experiências com OIs, como apresentado por Sandroni (2001), e a utilização da OODC em Curitiba, como será discutido. Maleronka (2010) procura demonstrar que o grande problema das OUs se dá na ausência de projetos urbanos que permitam transformações estruturais com verdadeiras parcerias que distribuam os custos e benefícios. Muito embora, como argumenta a autora:

[...] a participação privada no financiamento de intervenções urbanas estratégicas traz implícita a ideia de que a valorização produzida pela intervenção custearia obras públicas de interesse geral. Dessa forma, a valorização estaria sendo redistribuída socialmente. Nesse sentido, importa menos onde serão feitas as obras e mais o que será feito, ou seja, o motivo para se delimitar uma OU é a intervenção que se pretende viabilizar. No caso da experiência paulistana, não houve redistribuição da valorização gerada, não apenas por conta dos métodos pouco claros de cálculo das contrapartidas, mas também, e principalmente, por conta da natureza das intervenções realizadas (MALERONKA, 2010, p. 101).

Para Fix (2001b), o grande problema das OUs é a relação entre a prefeitura, que possui o poder de relaxar as restrições e investir na infraestrutura, e as empresas que estão dispostas a adquirir potenciais construtivos adicionais, mas dependem da venda das unidades imobiliárias. Com essa dinâmica, a justificativa do financiamento privado via compra de potenciais adicionais para obras é praticamente irrelevante, pois para isso ocorrer é necessário que a OU seja realizada em áreas privilegiadas que apresentem potencial de venda (FIX, 2001b, p. 3). Nesse sentido, as OUs seriam apenas esquemas para contornar o discurso da falta de recursos, presente na década de 1980 (FIX, 2009, p. 52) para investir em obras "âncora" - novas avenidas, pontes, shoppings, ou mesmo edifícios culturais. Como apresenta, as obras e desapropriações da OU Faria Lima custaram, em valores de 2001, cerca de R\$ 2 bilhões, acima dos recursos obtidos com a venda de potencial adicional (FIX, 2001b, p. 7). Conclui a pesquisadora:

Esses valores, embora provisórios, indicam que uma avaliação detalhada, que tem sido evitada pela Prefeitura, provavelmente evidenciaria o disparate que é apresentar a Faria Lima, hoje, como uma operação de sucesso, como vem fazendo inclusive a gestão atual, que comemora o volume de recursos arrecadados sem mencionar o custo a que foram obtidos (2001b, p. 7).

Há ainda outro fato citado pela autora que merece destaque e que se tornou presente na OU Porto Maravilha, de 2014: altos investimentos de fundos. No caso da OU Faria Lima, o relativo sucesso da venda de potenciais se deveu a investimentos maciços de fundos de pensão, "como previra o secretário de planejamento na gestão Maluf, à época do lançamento da operação" (FIX, 2001b, p. 8). Naquele momento, as Operações Urbanas ganhavam um novo instrumento para sua dinamização: os Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPACs.

O CEPAC começou a tomar forma em 1994, com o projeto de Lei Municipal nº 259/94, de autoria do então vereador Marcos Cintra, aprovado na Câmara de Vereadores em 1995 com o intuito de ser utilizado na OU Faria Lima. No entanto, o instrumento não foi utilizado conforme sua regulamentação: emitidos pela administração municipal e negociados em leilões na Bolsa de Valores (SANDRONI, 2009, p. 145) até ressurgir na Lei Municipal nº 13.260/01, que criou a OUC Água Espraiada e na Lei Municipal 13.430/02, que regulamentou o Plano Diretor do Município de São Paulo. Segundo Cintra (2004), o propósito do instrumento, "recebido com entusiástica avaliação", era criar mecanismo extrafiscal para aumentar o orçamento ao mesmo tempo em que recuperava "para a coletividade a renda diferencial gerada por investimentos públicos". A proposta do então vereador Cintra é vista por Sandroni (2001, p. 68) como uma forma válida de materialização econômico-financeira de mais-valia gerada no âmbito urbano apesar de não ter sido implementada em seu início.

A ideia do CEPAC era viabilizar com maior facilidade a aquisição e utilização de potenciais adicionais de construção dentro do perímetro da OU Faria Lima sem a necessidade de análises caso a caso - como ocorria com as Operações Interligadas. A flexibilização do zoneamento permitia alcançar até 4 vezes a área do terreno, o que gerou um "estoque" de potencial de 2,25 milhões de metros quadrados (CASTRO, 2006, p. 95).

Cada CEPAC corresponderia a uma quantidade de área pré-estabelecida pela Secretaria Municipal de Planejamento, que também realizou uma pesquisa de mercado para identificar os preços dos terrenos disponíveis na região, que variaram de R\$ 754,00 a R\$ 1.050,00, com valor médio de R\$ 600,00 (CASTRO, 2006, p. 96). Como a transformação dos certificados em títulos mobiliários dependia de

regulamentação federal, inviabilizando a implementação dos Certificados, os mesmos foram utilizados como equivalentes para as contrapartidas (CASTRO, 2006, p. 97). Os CEPACs seriam regulamentados em legislação federal com a aprovação das Operações Urbanas Consorciadas no Estatuto da Cidade em 2001.

A esse respeito, é interessante verificar que, como expõe Maleronka (2010, p. 102), apesar da polêmica envolvida na OU Faria Lima, ela foi a grande inspiração do texto das OUCs presente no Estatuto da Cidade. Como apresenta claramente:

[...] a lei nacional assumiu a redação da lei paulistana introduzindo o objetivo de “transformações urbanísticas estruturais” e adjetivando as melhorias almejadas pela operação como “sociais”. Além da coincidência nesse trecho da lei, os certificados de potencial adicional de construção propostos na OU Faria Lima também foram incorporados no Estatuto da Cidade (MALERONKA, 2010, p. 103)

A definição de Ambrosis (1999) do instrumento também remete à influência da legislação paulistana na regulamentação federal:

A Operação Urbana requer uma lei específica que defina o perímetro da área da OU e o programa de obras e melhorias a ser implantado na área, com os respectivos custos. A contrapartida pode ser paga pelo interessado através da doação de terras ou áreas construídas; da implantação de infraestrutura, inclusive sistema viário, de Habitações de Interesse Social, de áreas verdes, ou através de valores equivalentes em dinheiro, sempre vinculados a essas finalidades mediante um fundo de urbanização específico para cada operação (AMBROSIS, 1999, p. 280)

É válido, neste ponto, recordar a discussão sobre a regulamentação do Estatuto da Cidade para compreender a transformação dos instrumentos e dos conceitos. Como expõe Bassul (2012, p. 84), nos debates anteriores à votação do EC, quase todas as sugestões acatadas seguiram o sentido de reaproximar a regulamentação do conteúdo da Emenda da Reforma Urbana (Emenda popular 63/1987), exceto a inclusão dos CEPACs, que sofreu oposição do Fórum Nacional da Reforma Urbana. Bassul (2012, p. 87) ainda comenta que o documento encaminhado pelo Secovi-SP à Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados ressaltava a importância em se incluir o orçamento participativo e a gestão compartilhada com a sociedade civil das OUCs para possibilitar a observância adequada do plano das Operações, o que é visto com surpresa pelo autor.

Após a regulamentação do EC até os trabalhos mais recentes, as análises têm se concentrado nos resultados financeiros, em especial com relação ao funcionamento dos CEPACs nas OUC Faria Lima, Água Espraiada e Água Branca, em São Paulo e também apontamentos iniciais sobre a OUC da Linha Verde em Curitiba e a OUC Porto Maravilha no Rio de Janeiro. Os Trabalhos mais referenciados que possuem como característica a apresentação dos resultados da implantação das OUCs e realizam a explanação de seu funcionamento são Sandroni (2009), complementado e atualizado por Sandroni (2010), que será discutido aqui; Sandroni (2013) e Smolka (2013). Trabalhos que apresentam os aspectos financeiros, mas o fazem como contextualização de análises sócioespaciais de forma crítica mais aprofundada são Castro (2006), Montandon (2007), aprofundado em Montandon (2009); Fix (2009); Maleronka (2010) e Nobre (2009). Trabalhos que realizam estudos teóricos sobre os fundamentos econômicos do instrumento são Jorgensen (2008) e Furtado et al. (2012).

Os trabalhos mais recentes utilizam como fontes principais as referências já apontadas anteriormente, mas é interessante notar que em alguns aspectos esses trabalhos seguem linhas semelhantes uns aos outros, muitas vezes repetindo informações e, em outros, entram em conflito quando o assunto tratado depende de trabalhos ainda não realizados, ou realizados sem maior aprofundamento. Esses assuntos são relacionados e discriminados como lacunas que ainda demandam maior escrutínio e são apresentados no **Capítulo Quinto**.

O foco deste trabalho está nas perspectivas econômicas utilizadas nas análises, entretanto, os desdobramentos institucionais, espaciais e sociais auxiliam na compreensão do funcionamento dos instrumentos e na importância dada pelos analistas aos aspectos delineados. Essa contextualização também auxilia na análise das Operações mais recentes, na OUC Linha Verde, em Curitiba e na OUC Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, que ainda não foram estudadas a fundo devido aos resultados precoces de sua implementação.

Sandroni (2010) enfatiza a regulamentação e implementação dos CEPACs, bem como seus resultados iniciais nas OUC Faria Lima e Água Espraiada. Como o texto foi publicado internacionalmente e possui como base redação elaborada para apresentação em seminário conjunto entre o Brasil e a França (SANDRONI, 2009),

fica clara a abordagem mais generalizada do instrumento com o objetivo de explicá-lo para um público que desconhece maiores detalhes institucionais brasileiros. Nesse sentido, o autor aborda a temática de modo a explicar os resultados referentes à recuperação de mais-valia, como utiliza o termo.

Entre as informações destacadas pelo autor estão o objetivo das OUCs em transformações urbanísticas de grande vulto com a utilização de parcerias público-privadas financiadas pela venda de potenciais construtivos na forma de CEPACs (SANDRONI, 2010, p. 219). Entre as grandes vantagens do modo de funcionamento das OUCs é apresentada a possibilidade de coleta de recursos anteriormente à execução das obras definidas em plano, bem como a possibilidade de pagamento para as empresas construtoras na área com os CEPACs, o que reduziria a dependência do orçamento municipal (SANDRONI, 2010, p. 220).

Como a ênfase do trabalho está nos aspectos financeiros, o autor apresenta o histórico de vendas dos títulos das OUCs Faria Lima, entre 2004 e 2009 e Água Espraiada, para o mesmo período (SANDRONI, 2010, p. 227-8). Em resumo, na OUC Água Espraiada, dos 3,75 milhões de CEPACs disponibilizados, 1,483 milhões foram vendidos até dezembro de 2009. Na Faria Lima, entre 2004 e 2009 foram vendidos 545.923 CEPACs, restando 610.000 a serem vendidos posteriormente (SANDRONI, 2010, p. 220). Nas duas Operações, até 2009, R\$1.624 bilhões haviam sido arrecadados, equivalentes a 11% dos impostos municipais por ano de implementação das Operações (SANDRONI, 2010, p. 221).

A primeira venda de títulos ocorreu em 2004, para a OUC Água Espraiada, com preço mínimo de R\$ 300,00, dos quais foram colocados à venda 100.000 títulos e todos foram adquiridos. Esses recursos estavam carimbados para a construção de uma ponte estaiada sobre o Rio Pinheiros e para a urbanização de uma favela com a construção de 600 HIS (SANDRONI, 2010, p. 223). Apesar dos vultosos recursos arrecadados, o autor entende que foram subavaliados os valores dos títulos, principalmente por causa de sua vinculação com a metodologia adotada pela venda de potencial construtivo baseada em percentual do valor venal de terreno virtual com as características semelhantes, característica descendente das Operações Interligadas. Já para Nobre (2009, p. 209), o método inicial de cálculo do CEPAC, com desconto sobre o metro quadrado do terreno que seria necessário para

transferir o potencial construtivo, foi utilizado para permitir que houvesse a venda do título ao contrário da compra de terrenos.

Em Dezembro do mesmo ano, 90.000 títulos foram colocados à venda para a OUC Faria Lima a um preço de R\$ 1.100,00 cada. Cerca de 9 mil foram vendidos, o que foi caracterizado como um fracasso, ainda mais em se tratando de uma das áreas mais vantajosas para o mercado imobiliário. Entre as razões apresentadas por Snadroni (2010, p. 224) para esse fracasso estão a incerteza sobre o instrumento, a competição com a outra Operação e o fato de vários empreendedores que já possuíam terrenos na região terem adquirido potencial construtivo pelo método da OODC, mais barato que o preço para o CEPAC .

Na Faria Lima, os dois primeiros leilões públicos falharam, tendo sido vendidos menos títulos do que os adquiridos entre 2004 e 2006 em negociações privadas realizadas com o pagamento a empresas com CEPACs. Já o terceiro leilão público, realizado em 2007, foi considerado um sucesso, com o preço sendo realizado a R\$ 1.240,00. Em dois leilões no início de 2009, após a crise imobiliária de 2008, poucos títulos foram adquiridos, ao contrário do leilão de Outubro do mesmo ano, quando o preço negociado chegou a R\$ 2.100,00 e 120.000 CEPACs foram adquiridos (SANDRONI, 2010, p. 226). No final de 2009, R\$825 milhões haviam sido angariados com a venda de CEPACs.

Na Água Espraiada, após o primeiro leilão considerado um sucesso, em Dezembro de 2004 a venda de títulos foi muito abaixo da esperada. A razão era a falta de confiança na nova administração municipal, que fazia propaganda eleitoral contrária às Operações. Novos leilões foram realizados em 2005 e 2006, mas foi em 2007 que os três leilões do ano mais fizeram sucesso. Todos praticamente esgotaram os títulos a R\$ 411,00. No início de 2008 os títulos foram elevados para R\$ 1.100,00 e no primeiro leilão todos os quase 190.000 foram adquiridos (SANDRONI, 2010, p. 229). No entanto, no segundo leilão público o preço negociado foi de R\$ 535,00 e pouco mais da metade dos 650.000 títulos foi adquirida. O valor viria a aumentar para R\$ 700,00 até 2009, mas as vendas estavam enfraquecidas. O total arrecadado nesta OUC foi de R\$ 799 milhões.

Nenhum mercado secundário foi formado com esses títulos, o que evidenciou a impossibilidade de especulação financeira. Uma das razões foi a baixa

liquidez dos títulos, vinculados à necessidade de serem utilizados apenas na construção civil dentro dos perímetros das OUCs e o grande estoque ainda presente na carteira municipal. Mesmo quando tratado internamente nas Operações, em setores específicos, apesar de existir esgotamento de títulos para as áreas mais demandadas, não se evidenciou a formação de mercados secundários. Essa é outra explicação para a perda do volume de vendas dos CEPACs no leilões mais recentes.

Entre os efeitos colaterais citados por Sandroni (2010), e que são trabalhados nos trabalhos mais recentes, estão o aumento do preço da terra promovido pelas Operações e possíveis aumentos nos preços dos imóveis construídos, o que não havia sido analisado em seu trabalho anterior, de 2009. Esses aumentos dificultam a permanência de famílias de menor renda, principalmente as que dependem de aluguel. Estudos que ainda demandavam ser realizados incluíam o impacto da Operação nos impostos municipais, o que veio a ser realizado em trabalho mais recente de Sandroni (2013).

Sandroni (2013) é um trabalho internacional que segue a mesma linha dos trabalhos anteriormente apresentados. Os maiores avanços teóricos são a investigação do impacto das OUCs sobre as finanças municipais, especialmente com relação ao IPTU. O trabalho também atualiza os valores leiloados. A OUC Faria Lima teve mais um leilão realizado em 2010, o último até o esgotamento dos CEPACs, com arrecadação de aproximadamente R\$ 360 milhões, totalizando cerca de R\$ 1,2 bilhões. A OUC Água Espreada realizou novos leilões em 2010 e 2012, contabilizando 90% dos CEPACs vendidos. Os números são apresentados pelo autor como uma referência de sucesso na captura de mais-valia, entretanto, dadas as perspectivas utilizadas pelo autor em suas análises, o aumento dos preços dos terrenos e dos impostos coletados contraria as conclusões teóricas das próprias perspectivas utilizadas.

Uma análise da evolução institucional comparada pode ser verificada em Montandon (2007). Segundo o autor, as OUCs são deficitárias em alcançar os objetivos da regulamentação do Estatuto da Cidade. Para alcançar esses objetivos, o autor sugere que deveriam ser avaliados mecanismos mais eficazes na recuperação da valorização imobiliária e na combinação de outros instrumentos

urbanísticos para cumprir a função social da propriedade (MONTANDON, 2007, p. 18). Em trabalho mais recente e abrangente, Montandon (2009, p. 65) conclui que a OUC não tem sido utilizada para promover transformações estruturais, mas sim para dinamizar a atividade imobiliária.

Sobre essa dinâmica, contrasta-se a análise de Maleronka (2010, p. 150) sobre a arquitetura e a paisagem das Operações, na qual pôde constatar que não há uma diferença significativa entre as obras inseridas no interior das Operações e fora das mesmas. Nesse sentido, as Operações poderiam ter sido benéficas para algumas empresas, mas não para a atividade imobiliária como um todo.

O que se pode constatar com clareza acerca dos objetivos do instrumento foi seu viés de infraestrutura viária. Montandon (2009) elenca a série de obras colocadas como diretrizes principais do Plano da Operação Água Espriada, constatando que quase todas foram realizadas, exceto os investimentos na construção de moradia para a população de baixa renda afetada.

Desde que instituídas pela Prefeitura de São Paulo, as Operações Urbanas geraram R\$ 1,5 bilhões aos cofres municipais, [...] que resultaram em obras eminentemente viárias e que por sua vez intensificaram a dinamização do mercado imobiliário, enquanto as transformações urbanísticas estruturais e as melhorias sociais ficaram no papel (MONTANDON, 2009, p. 77).

Outro ponto relevante do trabalho de Montandon (2009) que aprofunda as discussões realizadas nesta dissertação, o qual define após a análise das OUCS, é a análise comparativa com o instrumento da OODC. Para o autor,

[...] o potencial transformador das Operações Urbanas deve ser explorado de modo dissociado do Solo Criado, pois se presume que ambos os instrumentos apresentam linhas de atuação distintas: as Operações Urbanas deveriam ser ferramentas de desenho e de ordenamento territorial; e o Solo Criado seria uma ferramenta de obtenção de recursos via controle de densidades e controle da valorização imobiliária, estando totalmente vinculado ao zoneamento (MONTANDON, 2009, p. 92).

A esse respeito, é interessante notar a linha de argumentos semelhante utilizada por Maleronka (2010, p. 108) de que, enquanto a OODC possui um caráter prático fiscal, pelo menos conceitualmente as OUCs possuem um caráter mais urbanístico. No entanto, ambas se baseiam na mesma perspectiva econômica de recuperação da valorização imobiliária e, quando a origem do Solo Criado é

retomada, percebe-se que sua função primeira de ser um instrumento urbanístico cuja característica fiscal era severamente criticada é deixada de lado e acaba se invertendo. Como visto, esse ponto de inflexão ocorreu na aplicação do conceito nas Operações Interligadas e nas primeiras experiências de venda de potencial construtivo com o intuito de relaxar o zoneamento, como o caso de Curitiba e de Recife, na década de 1990.

Maleronka (2010) analisa o problema da falta de planos e projetos urbanísticos que levem em consideração as transformações urbanas estruturais, argumento principal da utilização do instrumento. Como visto, esse âmbito é analisado por Montandon (2009), que identifica uma série de problemas na implementação das Operações. Nos casos das OUCs Faria Lima e Água Espraiada, Maleronka (2010) contribui para aprofundar alguns apontamentos realizados anteriormente.

Com relação à OUC Faria Lima, Maleronka (2010, p. 101) argumenta que o instrumento não pode ser analisado como uma ferramenta urbanística, mas sim como um mecanismo político para conseguir alcançar os objetivos que já haviam sido definidos antes mesmo dos planos da Operação. Nesse sentido, além dos conchavos e interesses, que necessitam de maiores esclarecimentos, observou que a implementação do instrumento foi contraditória com sua definição como uma parceria; o que ocorreu foi apenas a venda de potenciais construtivos adicionais.

A OUC Água Espraiada é uma nova tentativa de intervenção na área em que na década de 1990 uma OU foi inserida. Proposta no início da década de 1990 na gestão da prefeita Luiza Erundina, tinha como objetivo superar os obstáculos ao pleno potencial urbanístico daquela localização privilegiada. Os obstáculos consistiam na concentração de favelas e nos problemas de macrodrenagem (MALERONKA, 2010, p. 115). Ainda de acordo a autora, a intenção da gestão era criar uma avenida sobre o córrego, com características de *boulevard*, para premiar o desenvolvimento imobiliário; as vendas de exceções aos parâmetros do zoneamento financiariam a retirada da população e as obras de macrodrenagem (MALERONKA, 2010, p. 115). É interessante recordar que Ermínia Maricato, uma das autoras críticas à forma de funcionamento das Operações Urbanas, foi secretária da pasta de Habitação e Desenvolvimento Urbano da gestão da prefeita Luiza Erundina.

Durante a década de 1990 essa Operação não foi desenvolvida, sendo novamente apresentada na gestão da prefeita Marta Suplicy, quando os CEPACs voltam à cena: primeiramente com o veto à lei de sua regulamentação em 2001 e novamente com a implementação da OUC Água Espraiada em 2004, quando ocorre o primeiro leilão de vendas. Esse fato é ironizado por Cintra (2003), que recorda as críticas realizadas pelo então grupo opositor contra o instrumento quando de sua proposta na década de 1990.

O objetivo da OUC é promover transformações urbanas baseadas no financiamento privado, cuja valorização imobiliária será redistribuída dentro do perímetro; para Maleronka (2010, p. 101), interessa menos onde serão investidos os valores e mais o que de fato será realizado e quais os objetivos para a utilização da Operação naquela região afetada. Nesse sentido, o instrumento não seria uma ferramenta de submissão do poder público aos interesses privados, mas, para impedir essa forma de corporativismo, seria primordial a existência de um projeto urbanístico realmente vinculado a transformações necessárias e em locais onde houvesse interesse do setor privado em investir nas melhorias, caso contrário, as chances de a Operação não dar certo seriam muito grandes. Para a autora:

[...] a atração de investimentos é um meio para que se viabilizem intervenções de importância estratégica para a cidade. O ponto de partida para a concepção de uma OUC deve ser o programa dessas intervenções estratégicas, a partir do qual serão identificados os parceiros possíveis e necessários para viabilizar a intervenção desejada. Ademais, o objetivo de “todas elas”, por definição, não pode ser o mesmo. No limite, “criar espaços públicos”, “melhorar a infraestrutura” e “resolver os problemas da habitação de interesse social” são orientações para toda a cidade e não justificam, por si, a intervenção localizada que a OUC pode proporcionar (MALERONKA, 2010, p. 101)

As conclusões de Maleronka (2010) acerca do instrumento voltam-se para a necessidade de projetos como reais instrumentos urbanísticos, posteriores ao planejamento realizado no Plano Diretor, no qual são identificadas as regiões potenciais para a utilização das OUCs como forma de possibilitar transformações estruturais e essas transformações dependem do interesse do investimento privado, caso contrário não serão efetivadas. Nessas análises, é necessário identificar as áreas com potencial valorização imobiliária para viabilizar o instrumento, mas não no

sentido de criar áreas de valorização, como se o instrumento tivesse o poder de criar o ambiente propício para tal.

Nobre (2009) faz também a recuperação do histórico da implementação das Operações. O que ressalta em seu estudo é a análise da configuração do grupo gestor das Operações, que beneficiava o controle das definições de modo centralizado pela Prefeitura, sem muito espaço para a discussão pela sociedade (NOBRE, 2009, p. 209-10). A esse respeito, Montandon (2009) também apresenta a fraqueza institucional dessa esfera de participação e Maleronka (2010) elabora uma análise aprofundada sobre o conteúdo das reuniões e deliberações. Para essa pesquisadora (2010, p. 145), as reuniões feitas pelo grupo de gestão foram, em sua totalidade, meramente realizadas para cumprir com as definições procedimentais regulamentadas - o que se nota pela rapidez das reuniões e as votações por unanimidade. A principal obra da Água Espreada - as pontes estaiadas - foram decididas sem a participação do grupo, cuja formação era definida para não criar dificuldades para o prosseguimento das diretrizes realizadas por outras instâncias

É interessante notar que a mesma dinâmica tem se repetido em outras cidades, como pôde ser percebido no caso da OUC Linha Verde, na qual é mantido o poder decisório dentro da esfera institucional da prefeitura, sem muita possibilidade de controle social (NETO e MOREIRA, 2013, p. 596-7).

Para Nobre, a escolha das obras e seu formato mais dispendioso, como no caso das pontes, possui um caráter simbólico no desenho de uma região diferenciada dentro do município. Esse é o maior questionamento do autor, relacionado ao modo de definição da região prioritária para estruturar a cidade (NOBRE, 2009, p. 214). Segundo o autor, a única justificativa para a escolha seria permitir a dinamização imobiliária da região. Como visto, a justificativa técnica de dinamização imobiliária foi utilizada em 1990 e retomada em 2001. A isso se soma a expulsão de pelo menos 20 mil pessoas de baixa renda da região com a retirada de favelas.

Essa associação do Poder Público ao capital da construção civil e ao capital imobiliário, que usa obras viárias para promoção e valorização financeira e simbólica das áreas de seu interesse não é novidade em São Paulo e já foi

analisada por diversos autores. Contudo, a novidade foi o fato de uma administração vinculada às questões sociais ter dado o peso e a ênfase que foram conferidos aos interesses das classes dominantes, favorecendo aquelas parcelas do grande capital, na execução do projeto (NOBRE, 2009, p. 216).

Nobre (2009) é complementar a análise crítica de Fix (2009, p. 51), que entende a OUC como um instrumento que concentra renda ao obrigar que os recursos arrecadados na região sejam investidos na mesma, o que gera um circuito de novos investimentos, com prioridade nas regiões que possuem maior atratividade imobiliária e possibilitem o mecanismo de venda de títulos.

Apesar de vultosos recursos arrecadados, R\$ 1,5 bilhões foram gastos na região com obras de infraestrutura viária e nenhum investimento na construção de HIS foi realizado até 2009, como previam as diretrizes do programa. Ao contrário, os moradores de menor renda da região foram pressionados para mudarem-se para a periferia (FIX, 2009, p. 54).

A explicação dessa dinâmica envolta pelo instrumento, como aborda Fix (2009), segue linhas marxistas na explicação da mercantilização da terra e no estruturalismo das forças sobre os agentes econômicos envolvidos que, ou se beneficiam das rendas, ou influenciam a tomada de decisões que geram essas rendas. Nesse sentido, existiriam três tipos de rentistas: o acidental; o ativo, que especula propositalmente; e o estrutural, que possui poder de influência interna nas decisões políticas:

A evolução do preço por metro quadrado nas avenidas Luis Carlos Berrini e Faria Lima é, por si só, um indício da apropriação de fundo público que acontece no processo – remoções e obras são poderosos mecanismos de transferência de riqueza. Assim, a associação (pool) que se formou para forçar a remoção do Jardim Edith e a construtora do empreendimento Parque Cidade Jardim, que pressionou os moradores do Jardim Panorama a se mudarem, são exemplos de ativistas de tipo estrutural. A ponte e a avenida, contudo, não são apenas meios de expandir a base de circulação do capital no meio ambiente construído. São, também, importantes campos de produção de valor e extração de mais-valia (FIX, 2009, p. 57).

Por sua vez, a análise conceitual e econômica do instrumento pode ser verificada nos trabalhos já relacionados com a OODC e, em específico ao instrumento das OUCs, as referências são Biderman e Sandroni (2005), Furtado e Jorgensen (2006) e Jorgensen (2008). Maiores discussões teóricas a respeito

desses trabalhos são apresentadas na análise das perspectivas teóricas. Aqui, é válido apresentar algumas conclusões dos autores a respeito dos impactos esperados com a utilização das OUCs.

Jorgensen (2008) trabalha os fatores que determinam a formação dos preços fundiários e sua relação com os instrumentos urbanísticos, dando especial ênfase à localização como maior determinante desses preços. A abordagem adotada para trabalhar os temas é a economia espacial neoclássica, com modelos da distribuição da renda de Alonso (1964) para trabalhar os mapas de escassez do solo, a perspectiva sobre a capitalização da renda, os descontos dos impostos e o método dos preços residuais – a discriminação dos custos de incorporação, mais o lucro médio, a partir da expectativa do Valor Geral de Vendas (VGV).

Com o modelo de análise desenhado, Jorgensen (2008, p. 69-70) estabelece que as obrigações impostas nos coeficientes máximos de construção, bem como no IPTU, nos CEPACs e na OODC não podem ser repassados aos produtos finais, mas sim recair sobre o proprietário dos terrenos. Em outro trabalho anterior, Furtado e Jorgensen (2006, p. 171) utilizam a perspectiva georgista para trabalhar esse tema e relacioná-lo à produção social do espaço, cuja valorização seria capturada por quem não trabalhou diretamente no produto final: a localização.

Neste trabalho, Furtado e Jorgensen (2006) tratam dos vários instrumentos de captura da valorização imobiliária relacionados ao financiamento de infraestrutura urbana. O capítulo elaborado pelos autores realiza uma apresentação geral de casos brasileiros, de sucesso e oportunidades perdidas, como colocam, e trata da formalização das ocupações informais como um requisito para aumentar as receitas municipais para o investimento na infraestrutura necessária para essas regiões.

Biderman e Sandroni (2005) realizam uma análise sobre a amostragem de imóveis construídos entre outras variáveis como renda e densidade populacional nos períodos de 1985-1996 e 1996-2001 para verificar o impacto da OUC Faria Lima em seus diversos setores. Entre os resultados encontrados, os autores enfatizam a alteração de ocupação e usos da região, anteriormente ocupada majoritariamente por famílias de classe média, em terrenos com habitações unifamiliares antigas (média entre 25 e 30 anos de idade) e com forte tendência de valorização.

Após a implementação da OUC, houve alterações significativas: pequenos terrenos foram unificados para implantação de edifícios multifamiliares e de escritórios, a renda média das famílias subiu (50% enquanto a renda da Região Metropolitana de São Paulo diminuiu em 10%) – a população de renda inferior a 2 salários mínimos diminuiu (de 8,1% para 3,2%) e a de renda superior a 10 S.M. aumentou (de 56,6% para 70%). Segundo os autores (2005, p. 15), houve um processo peculiar de gentrificação no qual a população de classe média de bairros residenciais foi substituída por população de classe média alta e bairros de uso misto.

Outro aspecto interessante da OUC Faria Lima é a redução da densidade de população residente, embora a densidade construída tenha sido elevada – principalmente devido à maior presença de edifícios de serviços e de lazer. Outra constatação foi a elevação da arrecadação de impostos na região devido à alteração nos usos e na ocupação, bem como impacto relevante sobre os preços dos imóveis. Contrastando com os trabalhos de Jorgensen (2008) e Furtado e Jorgensen (2006), Biderman e Sandroni (2005) identificam um aumento de 15% no preço do metro quadrado decorrente essencialmente da Operação Urbana. Esse resultado reforça a possibilidade de repasse dos custos para os preços dos imóveis construídos ofertados, como sugerido por Queiroz Ribeiro e Adalto (1992, p. 379).

Outras referências bibliográficas, de cunho mais técnico e prático, podem ser encontradas em guias e relatórios técnicos, como "*Acesso à Terra Urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena*", elaborado pelo Ministério das Cidades (CIDADES, 2008); "*Operações urbanas: anais do seminário Brasil - França*" (CIDADES, 2009) que conta com textos que abordam a gestão das operações e realiza um comparativo com programas semelhantes realizados recentemente na França; e em Furtado, Biasotto e Maleronka (2012) com o Primeiro Volume da coleção "*Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade*".

4.2.1 Das Operações Urbanas às Consorciadas

Nas discussões teóricas a respeito dos mecanismos para a captura da valorização imobiliária decorrente de obras públicas, tanto a Outorga Onerosa do Direito de Construir como as Operações Urbanas Consorciadas são colocadas na mesma perspectiva. Como visto pela discussão da evolução das Operações Urbanas, passando pelas Interligadas, até chegar ao instrumento regulamentado no Estatuto da Cidade, o conceito enfatizado pelos trabalhos, a ponto de se tornar protagonista das discussões, foi o Solo Criado. No entanto, percebeu-se que o conceito sofreu mudanças essenciais, como a discussão acerca de sua evolução demonstrou desde sua concepção até a forma como foi instrumentalizado; inclusive como proposto por dois de seus idealizadores.

Neste momento, retoma-se a discussão acerca das diferenças notadas entre a OODC e a OUC nas referências bibliográfica de modo a evidenciar todo o caminho entre suas definições e sua implementação. Essa discussão também ajuda a entender como o Solo Criado deixou de ser visto como um empecilho ao desenvolvimento imobiliário e foi defendido, na forma de outorga onerosa, na regulamentação do EC.

É interessante notar duas questões. Como aponta Maleronka (2010, p. 87), os problemas do zoneamento foram utilizados tanto para a defesa do Solo Criado, que corrigiria as discrepâncias artificiais nos preços da terra devido aos diferentes coeficientes, como também para as Operações Interligadas, que seriam uma forma de relaxamento da rigidez do zoneamento. Quando verificamos que as Interligadas se basearam na utilização do Solo Criado para sua efetivação, é possível questionar qual era o real objetivo dos técnicos com esses instrumentos.

Assim, a exposição desenvolvida até aqui esclarece que Operação Urbana e Solo Criado foram desenvolvidos sob conceitos distintos. Se a ideia de base do Solo Criado é compensar a valorização propiciada pelos benefícios aleatórios conferidos pela legislação urbanística (que premia ou compromete proprietários de diferentes zonas, com maior ou menor possibilidade de construção) e assim corrigir as injustiças do zoneamento, a ideia de base da OU é repartir a valorização gerada pela combinação de investimentos públicos e assim viabilizar intervenções estratégicas em trechos determinados. Ambos, entretanto, têm como argumento subsidiário a limitação da lei de zoneamento; justamente o argumento que sustentará o novo instrumento desenvolvido em meados da década de 1980, Operação Interligada (MALERONKA, 2010, p. 87).

Já Cardoso *et al.* (1997, p. 59) argumentam que as Ols, ao permitirem o relaxamento das leis de zoneamento, invertem os princípios éticos que norteiam a ideia de justiça e legalidade ao criar duas classes de cidadãos: aqueles que podem pagar para utilizar mais intensamente seu direito de propriedade e aqueles que devem se submeter às determinações da lei. Para os autores, "não é exagero concluir que as Operações Interligadas constituem um rompimento perigoso dos princípios básicos do estado de direito instituindo um regime de desigualdade jurídica 'legal'" (CARDOSO, VALLE, *et al.*, 1997, p. 60). A grande questão é que os próprios autores comentam que o Solo Criado - em seu conceito original - é contrário às Ols porque se constituem como restrições ao mercado, sem consequências aos moradores do entorno, pois são respeitados os parâmetros urbanísticos máximos estabelecidos nas leis de zoneamento. No entanto, essa é uma questão de interpretação. Nas discussões sobre o conceito original do Solo Criado, o argumento mais ressaltado era o da manutenção do equilíbrio urbano que seria alcançado com o coeficiente único e unitário; qualquer adensamento maior era percebido como um desvio a ser corrigido com a doação de área, o que, na prática, seria manter um adensamento baixo. Além disso, com o Solo Criado em sua versão "monetizada", a qual permite contrapartidas financeiras, são criados dois zoneamentos. O primeiro baseado no direito de propriedade e o segundo que premiaria aqueles que pudessem pagar para alcançar os parâmetros máximos do zoneamento - que se dirige à própria crítica dos autores contra as Interligadas do Rio de Janeiro.

O que configurou a possibilidade de implantação da separação do direito de construir do direito de propriedade, inerente ao conceito de Solo Criado, foi a possibilidade de permitir a utilização mais intensiva do solo em regiões restritivas. Conforme apresenta Ambrosis sobre a lei das Interligadas:

Essa lei é hoje bastante bem recebida pelo empresariado, que passou a dispor de um instrumento de flexibilização das rígidas disposições da legislação de zoneamento de São Paulo e permitiu à Prefeitura a recuperação da valorização dos terrenos por ela provocada (AMBROSIS, 1999, p. 278).

Desde a utilização do Solo Criado nas Ols, ou em sua implementação em Curitiba e da própria possibilidade dada pelo EC na OODC, as possibilidades de utilização dos instrumentos são várias. A maleabilidade de ambos os instrumentos

permite que busquem resultados bastante distintos. Com relação à essência dos dois, Montandon (2009, p. 80) credita a OODC como um instrumento mais progressista que a OUC, no sentido de permitir que haja redistribuição de renda, das áreas mais nobres que pagariam pelo Solo Criado e das áreas mais carentes, que poderiam receber esses recursos na forma de obras de infraestrutura ou moradia. Já as OUCs possuem o poder de transformar pontos específicos da cidade a partir de parcerias nas quais parte do financiamento das transformações é realizada pelo setor privado. No entanto, como consequência, essas intervenções podem resultar em processos de gentrificação. Maleronka, ao contrário, argumenta que o objetivo das OUCs não é distribuir riqueza, a ideia da Operação Urbana é "distribuir qualidade, respondendo a problemas urbanos urgentes passíveis de serem solucionados por meio de uma intervenção localizada, com um impacto que extrapola a escala local" (MALERONKA, 2010, p. 128).

Maleronka ainda chama a atenção para o fato de o instrumento de captura de recursos ser o mesmo, tanto para a OODC, quanto para a OUC. A única diferença especial que se dá entre as duas é que na OODC os recursos arrecadados pela prefeitura podem ser utilizados em qualquer região da cidade, ao contrário da OUC, em que os recursos somente podem ser utilizados dentro da Operação. Segundo a autora:

Entrevistas realizadas com representantes do mercado imobiliário confirmam essa indiferença entre a outorga onerosa do direito de construir e a operação urbana consorciada, ou melhor, entre a OODC e o CEPAC. Esse enfoque já indica que, para esse segmento, não são levados em conta os instrumentos urbanísticos, mas seu mecanismo de cobrança. Prevalece a noção de que o CEPAC é "mais justo" (por conta da obrigatoriedade de sua aplicação em um perímetro determinado), mas também é "mais caro". Ainda assim, "a rentabilidade [dos empreendimentos] não foi afetada", pelos novos instrumentos que só interferem "na viabilidade". O que muda é a tramitação: "é apenas mais um passo a ser feito" (MALERONKA, 2010, p. 155).

E a diferença de valores não é pequena. Ainda de acordo com Maleronka, a diferença entre o preço médio do metro quadrado adicional para a OODC foi de 20% abaixo do metro quadrado mais barato da OUC. Com relação à OU Faria Lima, esse valor ficou 37% abaixo do potencial antes da utilização do CEPAC e 90% abaixo após a introdução dos leilões (MALERONKA, 2010, p. 107).

Apesar de conceitualmente os instrumentos serem bastante distintos, a OODC um instrumento de caráter urbanístico, complementar ao zoneamento, na prática ele tem se revelado como de caráter fiscal e voltado para um reordenamento urbano - quando permite a flexibilidade do zoneamento. Esse caráter foi percebido em levantamento realizado por Furtado *et. al.* (2007, p. 15) nas experiências municipais. Já como OUC, o objeto é criar um estímulo à valorização, com obras de transformação urbanística, para atrair investimentos e assim tornar viável a parceria público-privada. O estabelecimento de dificuldades à utilização do solo em um primeiro momento é necessária para poder vender as facilidades da flexibilização.

As grandes diferenças de valores também se relacionam com a forma de cobrança das contrapartidas. No caso da OODC, a base de cálculo é um percentual do metro quadrado presente nas plantas genéricas de valores, que possuem, com muita frequência, valores muito abaixo daqueles negociados. Em Curitiba, que utiliza a OODC como permissão de construção acima dos parâmetros tradicionais de zoneamento desde 1991, o ingresso de recursos anuais com o instrumento foi de cerca de R\$ 3 milhões (SANDRONI, 2013, p. 27). Como comparação, no Rio de Janeiro entre 1995 e 1998, o valor chegou a R\$ 40 milhões e em São Paulo, as OIs representaram cerca de R\$ 250 milhões em dez anos. Já com as OUC, esse valor chegou a mais de R\$ 4 bilhões entre 2004 e 2012.

Novas OUCs têm sido propostas, como em São Paulo com as OUCs Diagonal Sul, Diagonal Norte, Carandiru-Vila Maria, Vila Leopoldina, Vila Sônia, Celso Garcia, Santo Amaro e Tiquatira, presentes no plano diretor municipal de 2002; em Belo Horizonte (OUC Nova BH); além de vários municípios que já aprovaram em seus planos diretores a possibilidade de utilização do instrumento. Ainda em São Paulo, constam os estudos de impacto ambiental para a formalização da OUC Mooca-Vila Carioca, que ainda não foi aprovada em lei.

Novas OUCs já aprovadas, mas ainda não implementadas se encontram em São Paulo (OUC Rio Verde-Jacu - Lei Municipal 13.872/2004), Porto Alegre (OUC Lomba do Pinheiro - Lei Municipal 627/2009), Recife (OUC Joana Bezerra - Lei Municipal 17.645/2010) e Niterói (OUC Centro - Lei Municipal 3.061/2013).

Em operação, além das OUCs Faria Lima, que já esgotou a venda de CEPACs a e Água Espraiada, com 90% do potencial construtivo adicional vendido, encontram-se a OUC Porto Maravilha (Lei Municipal 11.079/2004), no Rio de

Janeiro; a OUC Linha Verde (Lei Municipal 13909/2011) em Curitiba; e a OUC Água Branca (Lei Municipal 11.774/1995, revisada pela Lei Municipal 15.893/2013) em São Paulo.

Ainda não existem trabalhos focados na implementação dessas novas OUCs devido à precocidade de sua implementação. No entanto, elas já tem sido abordadas em trabalhos que explicam o funcionamento das operações, como em Sandroni (2013), que apresenta alguns dados sobre as OUCs Linha Verde e Porto Maravilha e Cardoso (2013), que trata das especificidades da OUC Porto Maravilha. Outras fontes de dados são as páginas das operações, atualizadas pelos Municípios e os informativos da Bolsa de Valores de São Paulo, que realiza as negociações e apresenta os informativos relacionados.

A OUC Porto Maravilha é um caso à parte das experiências até o momento implementadas. Todos os CEPACs foram adquiridos pela Caixa Econômica Federal - CEF - em 2011 com o preço unitário de R\$ 545,00, um total de cerca de R\$ 3,5 bilhões pagos ao município do Rio de Janeiro com recursos do FGTS. Além disso, foi assinado um contrato entre o município e o governo federal que, por intermédio da CEF, gestora do fundo, se comprometia com o aporte de mais cerca de R\$ 8 bilhões para as obras, ao longo de 15 anos de contrato. Esse contrato foi assinado entre o prefeito Eduardo Paes e o presidente Luis Inácio Lula da Silva em 27 de Dezembro de 2012, em reunião simbolizada pela destruição da maquete do viaduto sobre a Praça XV com uma marreta (CARDOSO, 2013, p. 69).

O contrato ainda prevê obrigações em investimentos com a aquisição de terrenos públicos na área, cerca de R\$ 7 bilhões, e investimentos nas obras que possuem estimativa de R\$ 8 bilhões ao total. Para arcar com esses custos, o fundo possui 6.436.722 CEPACs (referentes a quatro milhões de metros quadrados adicionais) que podem ser negociados diretamente ou por meio de leilões.

No primeiro leilão público, em 2012, foram lançados 100.000 títulos ao valor de R\$ 1.150,00 cada, com apenas 26% sendo vendidos - R\$ 30 milhões arrecadados pela CEF (SANDRONI, 2013, p. 28). Segundo dados mais atualizados, cerca de 35% dos títulos já foram negociados diretamente com interessados, na forma de parcerias entre a CEF e empresas e apenas 9% dos potenciais adicionais foram utilizados para obras na região. O ritmo de recuperação dos recursos

necessários para os investimentos do contrato parece ter se reduzido a ponto de dificultar seu cumprimento. Segundo matéria publicada no jornal Folha de São Paulo em 29/09/2015⁶, o fundo teve seu contrato aditado por mais dez anos e novo aporte, no total de R\$ 1,5 bilhão, teve que ser realizado com recursos do FGTS; o que totaliza R\$ 5 bilhões aportados pela CEF e apenas R\$ 30 milhões recuperados nos leilões.

Dessa forma, a OUC Porto Maravilha e a CEF inauguram um novo tipo de PPP: Parceria Público-Público.

A OUC Linha Verde, em Curitiba, teve início em 2012, com o objetivo de aportar recursos na região ao longo da antiga BR-476, hoje chamada de Linha Verde, inaugurada em 2008. O objetivo inicial era arrecadar R\$ 1,4 bilhão com a venda de CEPACs que seriam aportados juntamente com recursos públicos federais e municipais para implantar infraestrutura urbana, especialmente de transporte público, cujas obras somam cerca de R\$ 4,5 bilhões.

Até o momento, foram realizados dois leilões públicos de negociação de CEPACs, que contabilizaram cerca de R\$ 28 milhões, com a negociação de títulos a R\$ 200,00 cada no primeiro e R\$ 6,4 milhões arrecadados no segundo, com cada título sendo vendido a R\$ 325,00. Foram adquiridos cerca de 47% do estoque disponibilizado de 100.000 no primeiro leilão e aproximadamente 16,6% dos 120.000 títulos no segundo. O total de R\$ 34 milhões arrecadados até o momento foram aportados principalmente por três Shopping Centers que planejam se instalar dentro do perímetro definido para a OUC Linha Verde, mas sem maiores interessados em investir na região.

A OUC Água Branca é a mais recente colocada em operação e teve apenas um leilão público realizado, o qual contabilizou a venda de seis mil CEPACs de um estoque de 58 mil títulos, com arrecadação de R\$ 9,3 milhões. Os recursos visam

⁶ Zona portuária do Rio recebe mais R\$1,5 bilhão do FGTS: disponível em: <http://goo.gl/UiumkL> - Acesso em 18/10/2015

melhorias dentro na infraestrutura do perímetro da OUC e sua maior inovação é a criação de um segundo perímetro expandido no qual os recursos arrecadados devem ser utilizados apenas para construções de moradias e obras de mobilidade.

Ao contrário das primeiras experiências com as OUCs, que envolveram bilhões de reais em investimentos, essas últimas têm apresentado fraco desempenho nos leilões. Em muito isso se deve à estagnação do setor imobiliário atual, o que também afeta o instrumento da OODC.

Em São Paulo, após a última revisão do Plano Diretor Municipal realizada em 2014 com a adoção de coeficiente igual a um para toda a cidade e a atualização das bases para a cobrança da OODC, a expectativa de arrecadação é de quatro vezes à que vinha ocorrendo, aproximando-se dos valores arrecadados com o CEPAC (NOBRE, 2015, p. 14). A esse respeito, Nobre comenta que:

[...] após quarenta anos de discussão e de trinta anos de implementação, parece que os instrumentos de recuperação da valorização imobiliária na cidade de São Paulo poderão ter um retorno social maior do que tiveram até hoje, cumprindo com a função para qual eles foram criados (NOBRE, 2015, p. 14)

No entanto, como está se verificando com as OUCs, não vem ocorrendo o mesmo sucesso de arrecadação via negociação de potenciais construtivos adicionais. A relação entre essa dinâmica urbana e a macroeconomia já era apontada por Smolka (1994, p. 33), para quem essa relação ainda não foi devidamente absorvida pelos pesquisadores urbanos. O estado da arte das discussões sobre os instrumentos comprova a constatação realizada há vinte anos pelo autor.

5 LACUNAS E TEMAS COMPLEMENTARES

A leitura dos trabalhos de referência e a apresentação das perspectivas teóricas mais enfatizadas evidenciam alguns temas importantes que, quando aprofundados, complementam as análises existentes e podem apontar para novas diretrizes e linhas de pesquisa.

Entre os temas que merecem maior atenção identificados na leitura da revisão bibliográfica básica, bem como na literatura que fundamenta os trabalhos, ressaltam-se a ausência de estudos recentes que tratem dos instrumentos como taxas de desenvolvimento implementadas sobre diferentes porções do território urbano e seu impacto, como originalmente o conceito do Solo Criado foi proposto e como versões internacionais similares aos instrumentos são tratadas. Outro tema relevante, que possui relação direta com os instrumentos, diz respeito às leis de zoneamento de uso e ocupação do solo e seu impacto sobre a dinâmica dos preços fundiários e imobiliários. Apesar de comporem as preocupações originais dos propositores dos conceitos-chave que formam a base dos instrumentos, não são analisadas com relação à sua complementaridade com as intervenções da OODC e das OUCs. A capacidade de suporte da infraestrutura urbana, relacionada com as restrições das leis de zoneamento, também levanta questões que merecem maior aprofundamento para complementar os trabalhos já existentes.

O propósito deste capítulo é apresentar, em linhas gerais, algumas lacunas e, dentro das limitações colocadas pelos objetivos do trabalho, sugerir linhas de estudo que possam preencher e complementar as referências bibliográficas principais identificadas. Não é objetivo aprofundar as discussões, mas sim apontar elementos que possam ser aprofundados para complementar o rico debate já existente sobre os instrumentos e presente na referência bibliográfica apresentada. Muitos desses temas são apresentados, mas não com a profundidade que merecem, sobretudo na possibilidade de novas linhas alternativas de interpretação e investigação que respondam às dúvidas presentes.

5.1 TAXAS DE DESENVOLVIMENTO

Os trabalhos mais recentes sobre os dois instrumentos enfatizam sobremaneira a recuperação da valorização fundiária, como o aumento devido à capitalização da renda oriunda da sinergia das externalidades positivas de investimentos estatais e privados. No entanto, esse “excedente” é apenas uma das consequências de diversas ações e intervenções ocorridas no ambiente urbano, cuja captura estatal contribui na geração de novos efeitos, inclusive adversos às intenções dos proponentes. Na perspectiva georgista, utilizada para tratar da capitalização dos impostos, outros resultados de instrumentos como as taxas de desenvolvimento são trabalhados e geralmente identificados como contraproducentes por gerarem distorções que pioram a situação a ser remediada.

Com relação aos instrumentos e seu componente de contrapartida exigida para o desenvolvimento urbano, ressalta-se a discussão acerca de instrumentos já utilizados internacionalmente cujos estudos podem aprofundar e complementar as discussões reunidas. A discussão sobre o zoneamento inclusivo e as taxas de desenvolvimento existentes em algumas cidades americanas é relevante, em especial pelos resultados analisados empiricamente. Embora o contexto social e econômico difira, os apontamentos relacionados permitem levantar temas de pesquisa para o caso brasileiro, especialmente porque as Operações Interligadas tinham como uma de suas premissas a construção de HIS em troca do relaxamento das restrições do zoneamento.

As OI e, em melhor grau, as OUCs, assemelham-se aos zoneamentos inclusivos voluntários regulamentados em várias cidades da Califórnia, como são apresentados e discutidos por Wiener, Spaulding et al. (2003, p. 8). Como definido por Lerman (2006, p. 385-6), esse tipo de zoneamento parte da obrigatoriedade ou o encorajamento ao fornecimento de um número específico de unidades habitacionais de menor custo compatíveis com a renda familiar estabelecida pelo programa para a permissão de se construir dentro de uma região. Com frequência, esses programas acompanham bônus de adensamento que permitem que a oferta das unidades mais acessíveis seja compensada com a possibilidade de maior potencial construtivo do que aquele estabelecido no zoneamento tradicional. Esse tipo de instrumento foi

utilizado pela cidade de Cambridge, em Massachusetts, no início dos anos 1980 (SCHWARTZ, ECOLA, *et al.*, 2012, p. 22).

Ainda de acordo com Lerman (2006, p. 386), as vantagens desses programas são o financiamento em HIS sem recursos orçamentários, o combate à dispersão urbana e a integração espacial de famílias com rendas heterogêneas. Dessa forma, o zoneamento inclusivo se assemelha às OUCs e à primeira proposta das Interligadas, bem como à OODC de cidades que permitem maior potencial construtivo do que o presente em leis de zoneamento que já tiveram o tempo suficiente para acomodar o mapa de preços fundiários. A venda de potencial é semelhante aos bônus de adensamento e podem reduzir, ou inclusive eliminar, o tributo exigido para o programa do zoneamento inclusivo sobre o empreendedor (ELICKSON, 1981, p. 1180).

Nesses casos em que se compensam as contrapartidas com bônus de adensamento, ou relaxamento dos parâmetros do zoneamento como discutido para o caso brasileiro, os preços não são afetados sobremaneira, como também ressaltam Powell e Stringham (2005, p. 487). No entanto, nos casos em que o zoneamento tradicional é mantido e o coeficiente básico é reduzido, as contrapartidas perdem o caráter de bônus e ganham a conotação de imposições, assim como o zoneamento inclusivo que exige contrapartidas sem nenhuma compensação. Esses casos são discutidos por Elickson (1981) e merecem destaque porque, em grande parte, são semelhantes à proposta original do Solo Criado como impedimento do desenvolvimento a partir de contrapartidas demasiadamente onerosas. A importância de se aprofundar o tema é investigar o resultado desses impactos na produção do espaço urbano.

Para Ellickson (1981, p. 1190), o impacto na “criação de solo” e nos preços irá depender da extensão do território, ou da zona, onde é imposta a taxa. Em locais onde existe a possibilidade de os possíveis compradores das unidades finais escolherem se moram dentro ou fora das zonas que impõem essas taxas, o repasse do custo da contrapartida é dificultado, o que irá fazer com que a taxa recaia sobre o proprietário do terreno no longo prazo – como se discute dentro da perspectiva georgista da capitalização. No entanto, até o longo prazo e no caso em que os empreendedores já possuem a terra aos custos anteriores da cobrança da taxa, os custos tornarão inviáveis os investimentos caso o preço das unidades prontas não

sejam elevados, ou seja, caso não se possa repassar os custos para os compradores. Nesses casos, há maior probabilidade de desistência dos investimentos nas áreas com OODC e investimentos nas áreas mais afastadas; o que era visto como uma alternativa vantajosa do Solo Criado como limitador do crescimento urbano. Na França, onde instrumento semelhante e por vezes colocado como a inspiração do Solo Criado foi adotado, o resultado da política pública foi a retenção de terra, a redução dos investimentos nas áreas mais demandadas e transferência para investimentos na periferia (REZENDE, FURTADO, *et al.*, 2011, p. 161). Na Inglaterra, a nacionalização do direito de construir na década de 1940 contribuiu para o aumento da escassez de solo disponibilizado para construção imobiliária (WALTERS, 2013, p. 13). Nesses casos, não apenas as unidades finais se tornam mais caras, mas também a dispersão urbana é promovida e maiores investimentos em infraestrutura, sobretudo de transportes, torna-se necessária para cobrir os custos com o consumo extensivo do espaço urbano.

Quando a região é de alguma forma especial, o custo será repassado para os compradores e o proprietário de terra não terá que arcar com o encargo (ELLICKSON, 1981, p. 1190); essa hipótese é também levantada por Queiroz Ribeiro e Cardoso (1992, p. 378) para os bairros com população de maior poder aquisitivo. Ellickson (1981, p. 1191) também argumenta que nesse segundo caso, em que o repasse do encargo é possível, não apenas as novas moradias terão seus preços elevados, como também as moradias já existentes – o que contribui para a expulsão das famílias de menor renda dessas áreas. Isso ocorre porque as unidades existentes competiriam com as novas, cuja oferta seria restringida pelos maiores encargos impostos. Nesses casos as contrapartidas acabam resultando em uma dupla tributação: primeiramente com as contrapartidas, mas também com a pressão sobre os preços das unidades já existentes devido à limitação da oferta – o que acaba, novamente, prejudicando as próprias famílias mais carentes para as quais o programa visava produzir moradia subsidiada (ELLICKSON, 1981, p. 1216).

Esses resultados são encontrados em estudos sobre os instrumentos urbanísticos aqui abordados. Gomes, Maciel e Kuwahara (2012, p. 13) identificam aumento do preço de imóveis prontos em decorrência de restrições legais relacionadas aos parâmetros de uso e ocupação do solo. De acordo com a pesquisa dos autores, tanto a OODC como as OUCs representaram maiores custos de

incorporação, mas não representaram problemas para as incorporadoras que puderam repassar os preços para os consumidores finais. Esse resultado é semelhante ao encontrado por Sandroni (2010, p. 9) em pesquisa junto a incorporadores que relataram não ter havido modificação dos preços negociados com proprietários de terrenos, mesmo nas áreas com OODC, além de a lucratividade não ter sido afetada com o instrumento, resultando em repasse do custo aos consumidores finais. O repasse dos custos adicionais para os consumidores é possível, com maior facilidade nas OUCs que são regiões nas quais os recursos arrecadados são investidos para as melhorias via restrição da oferta que os maiores custos de produção imobiliária acarretam:

Há indícios, portanto, para acreditar que a regulação, cujos objetivos fundamentais deveriam ser o de orientar o desenvolvimento urbano e propiciar ambiente urbano mais saudável, equilibrado e menos desigual, tem provocado efeito inverso em São Paulo, ao incentivar a ocupação desordenada das regiões periféricas, reduzir as densidades demográficas nas regiões centrais e favorecer o crescimento do mercado informal, com consequências sociais e ambientais perversas. A má regulação realmente revela-se, nessa análise, forte instrumento de segregação social (GOMES, MACIEL e KUWAHARA, 2012, p. 14).

As discussões levantadas focam a recuperação dos investimentos passados com a venda de potencial adicional, mas as contrapartidas também funcionam como custos superiores de construção, o que, como se percebe no estudo de Gomes, Maciel e Kuwahara (2012), têm contribuído para o aumento dos preços dos imóveis e, muitas vezes, potencializado a informalidade.

Aproximando os resultados dos estudos internacionais que verificam aumento de preços à realidade brasileira, a pesquisa de Biderman (2008) relata o aumento da informalidade decorrente de regulamentações muito restritivas. Segundo o autor (2008, p. 31), em países em desenvolvimento, o impedimento de maior oferta não ocasiona somente aumento de preços, como ocorre prioritariamente em países mais desenvolvidos, mas possui como potencial a exclusão das famílias mais carentes dos mercados habitacionais formais. Esses resultados surgem das restrições da oferta em decorrência do impacto nos preços.

Sobre essas restrições, Azevedo Netto (1999) também ressalta o impacto das regulamentações e o aumento da informalidade:

Muito importante também é tomar consciência de que ao restringir as densidades de construções e as possibilidades de localização de diversos usos, em última análise, está-se criando escassez artificialmente e, portanto, elevando os preços de mercado dos terrenos e das unidades finais construídas. Há quem correlacione esse fato com o crescimento acelerado da cidade informal nas últimas décadas (AZEVEDO NETTO, 1999, p. 258).

Powell e Stringham (2005, p. 474) analisam o zoneamento inclusivo como programas de controles de preços e, como tais, não apenas restringem a oferta de novas construções, como pressionam os preços dos demais imóveis, inclusive usados, para cima. Essa visão é interessante porque o próprio instrumento de recuperação de mais-valia acabaria criando novos excedentes nos imóveis prontos que, por sua vez, permitiriam aumento nos preços fundiários.

Os autores também analisam a efetividade dos bônus de construções como reais incentivos à produção imobiliária. Reunindo os casos existentes, notam que quando os bônus de adensamento são voluntários, eles não são utilizados. Lerman (2006, p. 391) atribui ao zoneamento inclusivo voluntário o problema de os incentivos a serem dados pelos bônus terem que ser muito elevados para que sejam utilizados, o que resultaria em outros encargos para a municipalidade, além de serem prejudiciais para o meio ambiente e para a infraestrutura localizada. Retomando a história das Ols, pode-se perceber semelhança com relação à transferência da oferta de HIS para a prefeitura que coletava as contrapartidas monetárias relativas ao relaxamento das restrições urbanísticas. Segundo Powell e Stringham (2005, p. 499), o nome zoneamento inclusivo pode soar bem, mas as evidências de sua utilização e a teoria econômica do controle de preços apontam que esses impostos sobre a moradia são uma das piores maneiras de se encorajar a produção imobiliária; o que contrasta com a visão de que os instrumentos podem ser utilizados para direcionar a construção e retirar os entraves da indústria imobiliária, como colocam Queiroz Ribeiro e Cardoso (1992, p. 378).

Estudos sobre o impacto dos instrumentos como taxas de desenvolvimento, ao contrário da recuperação da valorização imobiliária, ainda não são tão frequentes na literatura nacional. Um maior aprofundamento da questão, principalmente com relação à forma da contrapartida e o montante cobrado, bem como sobre os diferentes resultados relacionados à localização da cobrança, é necessário para preencher essa lacuna da bibliografia.

5.2 LIMITAÇÕES DO ZONEAMENTO E OS PREÇOS IMOBILIÁRIOS

As restrições colocadas pelas taxas de desenvolvimento e seus efeitos também se relacionam com outro instrumento urbanístico, talvez o mais tradicional quando se trata do planejamento urbano brasileiro. Os zoneamentos de uso e ocupação do solo pretendem definir os parâmetros segundo os quais a infraestrutura existente, ou planejada, estaria de acordo com as especificidades ambientais, físicas, sociais e legais, bem como com a demanda da população dentro do horizonte do planejamento. Segundo Rolnik (2000, p. 4), durante as décadas de 1970 e 1980 o zoneamento foi o instrumento hegemônico do planejamento, cuja estratégia se baseava em definições de modelos ideais de cidade traduzidos nos parâmetros urbanísticos que estavam aquém dos meios de grande parte da sociedade. Para a pesquisadora, esse modelo de definição da cidade ideal foi importado de países que possuíam as condições necessárias para a implantação, mas seria impensável em países periféricos. Azevedo Netto (1999, p. 258), como já apontado, também enfatiza os problemas decorrentes do zoneamento, relacionando-os com as preocupações iniciais que levaram ao desenvolvimento do Solo Criado e a relação das restrições com a informalidade.

Essa visão reforça os apontamentos de Biderman (2008) a respeito dos efeitos das restrições, em especial com relação à informalidade. Kautz (2002), em defesa do zoneamento inclusivo, praticamente repete Azevedo Netto (1999) quando afirma que:

[...] os altos preços da moradia são o resultado das políticas locais de zoneamento que criam escassez artificial de terra com possibilidades de desenvolvimento. Essa escassez infla os custos e os proprietários se beneficiam com lucros devidos quase exclusivamente das políticas de zoneamento. (KAUTZ⁷, 2002, p. 987, apud POWELL e STRINGHAM, 2005, p. 491).

⁷ Kautz, Barbara E. **Comment In Defense of Inclusionary Zoning: Successfully Creating Affordable Housing**, 36 U.S.F. L. REV. 971 (2002)

O zoneamento, como coloca Smolka (1994, p. 30-1) em contraposição a Rolnik (2000), não foi concebido originalmente com o propósito de dirigir o desenvolvimento urbano para um ideal planejado, mas sim, argumenta o autor, como um instrumento:

[...] de preservação de espaços para as elites urbanas na medida dos efeitos das externalidades negativas sobre o valor dos imóveis, provocadas por usos mais intensos dos mesmos, decorrentes da competição por espaços pela população de baixa renda (SMOLKA, 1994, p. 30-1).

A relação dos impactos do zoneamento sobre os preços, bem como o racionamento estabelecido pelos municípios nos parâmetros que devem ser respeitados para garantir a capacidade de suporte da infraestrutura, necessitam de maiores estudos quando se trata de relacioná-los às OUCs e à OODC. A literatura sobre os instrumentos, ao dar mais atenção ao possível efeito da redução dos preços fundiários do que ao impacto sobre os preços dos imóveis prontos, passa ao largo de uma questão primordial para compreender o papel da OODC e das OUCs.

Para os dois instrumentos funcionarem de acordo com o planejado, o empreendedor teria que comprar o potencial construtivo e ofertar as unidades imobiliárias acabadas ao preço que compensasse o empreendimento. Na melhor das hipóteses, o maior encargo seria repassado ao proprietário original do solo e não haveria aumento nos preços dos imóveis ofertados, nem redução do número de unidades produzidas. A oferta imobiliária não seria alterada, mas parte dos recursos que iriam para o proprietário do terreno seria arrecadada pelo município. Essa parte, novamente em tese, varia com a diferença entre o limitador do coeficiente básico e o coeficiente máximo, relacionado com a capacidade de suporte da infraestrutura. Tem-se, portanto, que, quanto maior a diferença entre esses dois potenciais, maior a captura da mais-valia; como já apontado, essa relação é teórica e varia com as circunstâncias locais e econômicas. Esse tema é abordado com grande frequência nos trabalhos mais recentes e não será aqui retomado; o propósito é colocar o componente dos limitadores de zoneamento como possíveis entraves à oferta imobiliária e, conseqüentemente, contribuintes para aumentos dos preços de imóveis finais e sua relação com possíveis aumentos nos preços fundiários.

Utilizando o conceito marxista de renda absoluta, similarmente ao utilizado por Topalov (1979, p. 73-6), as leis de zoneamento e de perímetros urbanos

serviriam como um empecilho à construção e garantiriam a alguns proprietários privilegiados uma vantagem na negociação dos preços. Essa perspectiva sobre o impacto de restrições na forma de perímetros urbanos também é utilizada por Jorgensen (2008, p. 60), para quem os perímetros, apesar de limitarem a dispersão urbana – pelo menos a dispersão formal – contribuem para a elevação dos preços internos ao perímetro. A questão que se levanta, portanto, é que o zoneamento, necessário para o funcionamento dos instrumentos, também pode contribuir para a elevação dos preços fundiários e dos imóveis prontos.

Kautz (2002, p. 987) argumenta que o zoneamento inclusivo teria a capacidade de recuperar esse excedente criado pelo zoneamento. Os primeiros trabalhos de conceituação e defesa do Solo Criado também o relacionam com esse potencial. A questão que se levanta, entretanto, é saber se essa nova intervenção corrige os problemas criados pela anterior ou contribui para piorar a situação. É nesse sentido que o tema se relaciona com uma lacuna dos estudos presentes.

5.3 CAPACIDADE DE SUPORTE DA INFRAESTRUTURA URBANA

Entre as diretrizes do EC, bem como nas definições para a implementação da OODC e das OUCs, a capacidade de suporte da infraestrutura urbana é colocada como necessária para a definição dos parâmetros do zoneamento acima dos coeficientes básicos, teoricamente em equilíbrio, pois aprovados de acordo com a lei de parcelamento do solo. Na OODC os parâmetros do zoneamento já estariam estabelecidos de acordo com a capacidade da infraestrutura existente, ao passo que nas OUCs os recursos arrecadados seriam investidos dentro do perímetro da Operação para suprir as necessidades surgidas com o aumento da densidade planejada com o programa; essa é a diferença básica entre os instrumentos e a capacidade de suporte.

Conforme aponta Azevedo Netto (1999, p. 261-2), o controle de densidade é importante para evitar a sobrecarga da infraestrutura, principalmente o tráfego de veículos, mas é impossível controlar a densidade de ocupação e utilização diretamente. Os parâmetros construtivos buscam fazê-lo de modo indireto, no entanto, os diferentes parâmetros contribuem para a diferenciação artificial dos preços do solo e essa dinâmica contribui para a desigualdade espacial. O Solo Criado seria, como discutido anteriormente, a solução para esse problema.

O simples estabelecimento de coeficientes máximos, entretanto, não é suficiente para estabelecer a densidade ótima servida pela infraestrutura calculada para cada região nos planos urbanísticos. Maleronka (2010, p. 167), nesse sentido, comenta que o adensamento construtivo não leva necessariamente a um adensamento populacional, o que resultaria na ociosidade da infraestrutura instalada. Rolnik (2000, p. 11) corrobora essa visão e complementa que os bairros que se transformam em centros de negócios tendem a expulsar população, esvaziando-se à noite e desequilibrando ainda mais o uso da infraestrutura.

O tema é recorrente nas discussões do Solo Criado sendo tratado como equilíbrio entre áreas construídas e áreas livres. A Carta de Embu, por exemplo, colocava esse problema como um dos argumentos favoráveis ao instituto do Solo Criado para sua mitigação:

[a] intensificação [do uso do solo] sobrecarrega toda a infraestrutura urbana, a saber, a capacidade das vias, das redes de água, esgoto e energia

elétrica, bem assim a dos equipamentos sociais, tais como, escolas, áreas verdes etc. (CJ ARQUITETURA, 1977, p. 20).

Um dos principais propósitos do Solo Criado era estabelecer esse equilíbrio ao impor o coeficiente básico igual a um e a necessidade de doação de terrenos sempre que se desejasse construir em altura. Ao longo do tempo, o tema da capacidade de suporte da infraestrutura que embasa as decisões sobre as restrições do zoneamento ganhou relevância. Essa ideia foi inserida no Estatuto da Cidade como requisito para a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir, mas relacionada à capacidade de suporte da infraestrutura instalada, sendo a diferença entre o CA básico e o máximo a forma de se recuperar parte dos investimentos realizados para permitir a maior densidade.

A capacidade da infraestrutura não é apenas um problema técnico-urbanístico; é um problema político, de conhecimento e presciência e, por isso, muito discutível. O exemplo da cidade de São Paulo é relevante sobre a questão. Segundo Villaça (1999, p. 224), no Plano Diretor de 1991 o zoneamento passou a se relacionar com a capacidade da infraestrutura, no entanto, sua análise foi realizada para acobertar a decisão política sobre as zonas adensáveis e não adensáveis, ao contrário de o trabalho técnico identificar a capacidade de suporte e, a partir do mesmo, definir as zonas. Somekh (1992, p. 259), contrariando Villaça, afirma que o "estabelecimento de zonas adensáveis e dos estoques de área construída [*no Plano Diretor de São Paulo de 1991*] foi determinado pela existência de infraestrutura passível de ser utilizada". O efeito esperado seria a diminuição dos custos de urbanização e a racionalização da ocupação do espaço urbano.

Campos Filho (2011b), por sua vez, comenta que até 2011 não havia sido feito cálculo do suporte da infraestrutura, por esse motivo a cidade de São Paulo estava tendo tantos problemas de congestionamentos, além de outros de caráter ambiental. Ainda segundo o arquiteto, que coordenou a elaboração de metodologia para esse cálculo (FUPAM, 2009), a revisão dos estoques de potencial construtivos era necessária para contornar os problemas que vinham ocorrendo na cidade devido ao desequilíbrio urbano.

A metodologia apontada por Campos Filho (2011b) como pioneira se baseia na elaboração de cenários futuros com hipóteses sobre a distribuição da população

e das atividades cujo ideal planejado é considerado o alvo a ser alcançado no horizonte do plano. A legislação urbanística, baseada no zoneamento com coeficientes básicos e adicionais, seria utilizada para induzir o mercado imobiliário. A recomendação era a de monitorar as ocupações habitacionais e as atividades econômicas com regularidade e precisão geográfica, com a utilização de outros instrumentos caso o ideal não estivesse sendo alcançado; como a utilização de subsídios, a urbanização compulsória, o IPTU Progressivo no Tempo, bem como a OUC Rio Verde-Jacu como uma indutora do desenvolvimento (FUPAM, 2009, p. 199 e 203).

A visão sobre as intervenções nos preços para dirigir o mercado imobiliário foi discutida na perspectiva do socialismo de mercado que, na interpretação de Stiglitz (1993, p. 22), se assemelha a uma engenharia econômica na qual o gerente precisa apenas verificar a página correta do caderno de planos e escolher os preços que corrigiriam a realidade rumo ao ideal planejado.

A complexidade da dinâmica urbana dificulta intervenções pontuais que definem a densidade ótima relacionada à infraestrutura de uma zona ou região. Além de não garantir que aqueles parâmetros definidos gerem a ocupação planejada, como apontam Maleronka (2010) e Rolnik (2000, p. 11), limitações em certas regiões podem gerar dispersão urbana, o que, como consequência, gera maior necessidade de infraestrutura urbana dispersa. Esse caso é discutido por Bertaud e Bruekner (2004, p. 3) com relação a cidades da Índia que implementaram racionamento de uso nas áreas centrais pela incapacidade de investimentos em melhoria da infraestrutura, o que levou a maiores custos nas áreas mais afastadas das cidades.

A tese da capacidade de suporte da infraestrutura ainda levanta outra questão relacionada à legalidade do instrumento. O EC estabelece que o zoneamento deve estar condicionado à capacidade da infraestrutura para não gerar sobrecarga. Os estudos sobre o zoneamento inclusivo, bem como os resultados da França e da Inglaterra com a venda de direitos de construção destacam que os "bônus de adensamento" são necessários para seu funcionamento, caso contrário a imposição de contrapartidas funcionaria como os controles de preços que impedem a oferta imobiliária. Traduzindo essa questão para a OODC, o formato que mais permitiria arrecadação, redução do preço do solo, sem impedir sobremaneira

empreendimentos seria o de Curitiba e de Recife, que, para utilizar a interpretação de Cardoso (1997, p. 106), permitem "superadensamento" ao relaxar as restrições do zoneamento. Se esse superadensamento é realizado sem a capacidade de infraestrutura, o instrumento está sendo mal gerido de acordo com o EC. Se estiver de acordo com a capacidade real de suporte, a legislação está limitando a oferta de espaço construído urbanizável abaixo do que poderia para criar as condições para a venda de potencial, como criticam Cardoso, Valle *et al.* (1997, p. 59) a respeito das Interligadas do Rio de Janeiro.

Esse tema, naturalmente relacionado com a visão original do Solo Criado e sua busca pelo equilíbrio entre áreas privadas e públicas, complementa a questão do zoneamento. Além do problema urbanístico de se identificar a real capacidade relacionada à dinâmica urbana, existem os problemas das pressões políticas e sobre como desenvolver as diretrizes de investimentos: suprir as deficiências e permitir maior ocupação ou racionar o uso do solo e potencializar a dispersão urbana? A OODC e a OUC foram regulamentadas como alternativas urbanísticas para enfrentar esses dilemas, mas a informação necessária para a escolha entre os instrumentos ainda precisa ser suprida, não está presente nos cadernos de planos citados por Stiglitz (1993).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Seguindo a tendência verificada sobre as teorias da renda da terra acompanharem momentos de maior dinamismo dos mercados imobiliários e posteriores crises, este trabalho teve como interesse inicial a mesma dinâmica, especialmente as discussões sobre a recuperação da valorização imobiliária e os instrumentos relacionados a esse fim. Ao longo das leituras, entretanto, constatou-se que o desenvolvimento do conceito do Solo Criado, conceito-chave que integra os dois instrumentos aqui abordados, era muito mais rico e complexo que apenas uma das consequências de sua utilização – tomada como a principal e enfatizada nos trabalhos mais recentes. A partir dessa constatação, a revisão bibliográfica básica, bem como as análises de valor interno e de interpretação, buscaram apresentar as nuances do conceito, sua evolução com o desenho das diversas políticas públicas que o utilizavam até resultar nos instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade.

O objetivo deste trabalho não é esgotar o tema e apresentar todas as interpretações possíveis para os conceitos e instrumentos e seus impactos quando utilizados na dinâmica de produção do espaço urbano. O objetivo é apresentar os trabalhos técnicos e acadêmicos que analisam os instrumentos e sua interpretação quanto aos possíveis resultados, dentro das perspectivas teóricas utilizadas para a sua fundamentação.

Os principais trabalhos identificados como referências constantes na literatura foram estudados e suas linhas principais apresentadas. A forma dessa apresentação seguiu preferencialmente ordem cronológica, com a utilização de alguns trabalhos fora da ordem para complementar as discussões. A abordagem sobre o desenvolvimento do conceito de Solo Criado até a OODC, por ser uma discussão mais focada nos fundamentos e aplicações, seguiu os autores, seus trabalhos e enfoques. Dessas ideias os elementos foram sendo trabalhados. A abordagem sobre o desenvolvimento das OUCs seguiu, ao contrário, uma linha histórica focada no desenvolvimento do instrumento, trazendo os trabalhos para sua explicação e fundamentação.

Da metodologia adotada para o desenho desse estado da arte, três linhas teóricas se evidenciaram nas abordagens dos textos: a) o instrumento como dispositivo para alcançar o bem-estar social via tributação sobre as externalidades negativas; b) a perspectiva georgista relacionada com a renda da terra (externalidades positivas), os ganhos não merecidos e a capitalização da renda e o impacto do imposto; e c) a perspectiva marxista como fundamento da recuperação da mais-valia fundiária e sua relação com o circuito de reprodução do capital – em especial com relação às OUCs.

Em decorrência das diferentes perspectivas utilizadas para trabalhar os instrumentos e seus conceitos, bem como as contradições sobre os impactos esperados pela implementação, surgiu o interesse em aprofundar as discussões teóricas encontradas. Uma análise focada em cada perspectiva apresentava as possibilidades de aprofundar a compreensão sobre os próprios instrumentos, por esse motivo, a metodologia adotada se baseou nas análises de valor interno e de interpretação.

Seguindo os trabalhos da economia urbana tradicional, baseada em modelos teóricos de equilíbrio estático com um planejador social onisciente, o conceito do Solo Criado e sua aplicação como OODC e na venda de CEPACs se assemelha às taxas de desenvolvimento utilizadas nas áreas em que *não* se deseja facilitar o adensamento. Ou seja, nas áreas onde o desenvolvimento urbano demanda investimentos públicos; como nas franjas urbanas, a taxa de desenvolvimento seria, de um lado, entrave ao desenvolvimento e, de outro, uma forma de financiar a expansão com recursos daqueles interessados pelo desenvolvimento.

O propósito inicial do Solo Criado visava dificultar o adensamento urbano para evitar as externalidades negativas como congestionamentos, desequilíbrio entre áreas privadas e públicas, além das diferenças artificiais dos preços fundiários criados pelas leis de zoneamento. No entanto, ao longo da implementação do conceito em diferentes instrumentos, em especial das Operações Interligadas que pretendiam “forçar” o desenvolvimento de algumas regiões, o propósito foi sendo alterado. A flexibilização da legislação de zoneamento, que passou a permitir maior densidade mediante compra de potencial construtivo adicional levou alguns analistas

a relacionarem o Solo Criado com a facilitação de maior adensamento – um objetivo contrário ao conceito original.

Como taxa de desenvolvimento, a cobrança pelo coeficiente de aproveitamento adicional ao básico seria efetivo apenas nas regiões onde existisse interesse de desenvolvimento, que poderia ser elevado caso existissem programas de investimento público para uma melhoria da região, como o caso das OUCs. Para isso, a existência de programa de investimentos relacionado com projeto urbano e cronograma efetivo das alterações desejadas é necessário, como demonstra o trabalho de Maleronka (2010). No entanto, embora algumas OUCs tenham resultado em uma arrecadação elevada, o sucesso dos programas está relacionado especialmente ao momento macroeconômico. As mais recentes OUCs não têm apresentado resultados semelhantes aos obtidos pelas OUCs Faria Lima e Água Espraiada de São Paulo que praticamente esgotaram os estoques de CEPACs ainda durante o bom momento do setor imobiliário entre 2009 e 2013.

A importância da abordagem neoclássica do equilíbrio e do bem-estar social, apesar dos grandes problemas teóricos que enfrenta, é a perspectiva do instrumento como taxa de desenvolvimento que realmente se relaciona com o propósito inicial do Solo Criado. Essa perspectiva explica a procura pelo instrumento nos momentos de crescimento do setor imobiliário, ao contrário dos momentos em que o setor se encontra com menor dinâmica. Além disso, como taxa de desenvolvimento, apenas as regiões com real demanda utilizarão o instrumento, não aquelas em que os municípios desejam modificar. Tanto a OODC quanto a OUC não possuem o potencial de modificação urbanística que alguns casos de sucesso supõem. A generalização dos casos especiais de sucesso leva a erros de interpretação dos instrumentos.

Uma diferença importante entre os dois instrumentos, que se evidencia com a perspectiva da taxa de desenvolvimento, é o momento da cobrança pelas transformações urbanísticas e os mesmos como substitutos de instrumentos tradicionais. Nas OUCs, a cobrança pelas melhorias é realizada antes das mesmas, pelo menos no desenho legal do instrumento, sendo as transformações urbanísticas financiadas em grande parte pelos interessados em usufruir daquelas modificações. Nesse caso, as OUCs se assemelham às taxas de desenvolvimento discutidas por Brueckner (2011, p. 71) para as transformações de áreas rurais em áreas urbanas e

seriam mais relacionadas aos casos de mudança de potencial em zonas de expansão - que têm sido tratadas com a OODC. Nesses casos, no entanto, as especificidades das OUCs, como as vendas por CEPAC, dificultam a sua utilização em menores escalas e em menores municípios.

Na OODC, a infraestrutura necessária para o desenvolvimento, pelo menos no desenho do instrumento, já está instalada e a cobrança pela Outorga visa recuperar parte dos investimentos já realizados. Essa cobrança, na visão de Glaeser (2011, p. 159), poderia substituir os parâmetros de zoneamento com maior eficiência, o que é corroborado por Ambrosis (1999, p. 278). Os empecilhos surgiriam no processo de aplicação do instrumento, no repasse desse custo e na acomodação dos preços da terra. Queiroz Ribeiro e Cardoso (1992, p. 379) discutem esses impactos e os casos sobre o zoneamento inclusivo de Ellickson (1981) e Powell e Stringham (2005) ajudam a elucidar possíveis entraves e consequências não intencionais que prejudicam a situação que se gostaria de contornar.

A perspectiva georgista é utilizada com muita frequência para vincular o caráter injusto do enriquecimento ilícito de proprietários de terra que pegam carona nas *externalidades positivas* criadas pela sinergia urbana e pela implantação de infraestrutura financiada com recursos públicos. A partir dessa visão, e dos objetivos constantes no EC, os “ganhos não merecidos” são taxados de modo a recuperar a valorização imobiliária que eventualmente ocorre em decorrência de investimentos públicos. Supõe-se que a cobrança das contrapartidas tenha o potencial dessa recuperação; em alguns casos isso é possível.

No entanto, a proposta georgista original é oposta aos instrumentos urbanísticos. Henry George propunha a cobrança de imposto sobre o valor da terra desocupada e sem destinação econômica, independentemente das construções ou usos de modo a estabelecer um critério para o *proviso lockeano* e como forma de forçar o desenvolvimento com a imposição de custos. O IPTU Progressivo no Tempo possui esse perfil. Tanto a OODC quanto as OUCs, ao contrário, são taxas sobre a produção e, como tais, distorcem os preços – como argumenta Foldvary (2005, p. 119). Além disso, a cobrança recai sobre aqueles que querem dar uma destinação

produtiva à terra, ao contrário daqueles que a mantêm desocupada ou com usos em desacordo com o que seria o ideal.

Outro aspecto da proposição georgista sobre ganhos não merecidos é impedir a apropriação individual da renda da terra, bem como destinar a renda da terra para o financiamento das necessidades comuns da comunidade. Utilizar os recursos da venda de CEPACs e das Outorgas para investimentos específicos que beneficiam parte da comunidade é, dentro dessa perspectiva, uma *transferência* de ganhos não merecidos e não a destinação comum. A utilização dos fundamentos georgistas para estabelecer os elementos éticos dos instrumentos é, dessa forma, indevida quando são tratados os instrumentos do EC e alguns de seus objetivos.

As perspectivas marxistas são mais abundantes na literatura técnica sobre a cidade. Os diferentes tipos de renda são disputados com relação às aplicações e não há consenso entre os autores marxistas sobre como utilizá-los na análise do processo urbano. Além disso, existe inclusive a discussão sobre a moradia ser ou não uma mercadoria regida pela lei do valor; Queiroz Ribeiro (1997, p. 114), sobre a questão, acredita que a moradia não é regulada pelo preço de produção e utiliza o preço de monopólio, definido entre os clássicos como o preço que surge da valoração do indivíduo consumidor, ao contrário da determinação do trabalho, para explicar a dinâmica urbana. Como visto, Marx define esse tipo de renda como um caso particular irracional, pois fora da lei do valor, no entanto, dentro da dinâmica urbana, esse caso é generalizado e fundamental.

O marxismo econômico é uma visão macroeconômica; sua utilização para tratar dos impactos dos instrumentos encontra empecilhos para trazer a visão holística da divisão do produto total do modelo para a realidade dos preços urbanos. A análise do intervencionismo presente na vertente sociológica reforça os problemas de conexão política e a busca pelas rendas (*rent seeking*) e, nesse sentido, apresenta uma linha de pesquisa interessante. No entanto, a visão funcionalista, inerente à metodologia marxista no entendimento de Cohen (1990, p. 187), pode levar ao ponto de explicar qualquer resultado específico como função planejada das ações que o precederam, como critica Elster (1989). Assim, casos especiais poderiam ser utilizados para criar visões generalizadas utilizando a estrutura funcional, mas elementos importantes da realidade teriam que ser eliminados para

se encaixar na teoria - crítica que Gray (1946, p. 314) também realiza com relação à ampla utilização de palavras gerais com especial conotação sem torná-las claras, o que gera a diversidade de interpretações sobre os textos, como verificado com relação aos conceitos de renda.

Marx oferece distinções do conceito de renda que talvez possam auxiliar a compreensão sobre a implementação dos instrumentos. Os trabalhos que adotam a perspectiva georgista para afirmar que os maiores encargos não se refletem nos preços estão, por teoria, presos no conceito de renda diferencial de Ricardo, que fundamenta a proposição de H. George. Os demais conceitos trazidos por Marx representam diferentes aspectos desse preço e podem, como no caso do conceito de renda absoluta utilizado por Christian Topalov (1979), oferecer novas perspectivas de análise. Contudo, trabalhos sobre os instrumentos que utilizam os conceitos de forma direta não foram encontrados na bibliografia; apenas a elaboração da conceituação como fundamento geral é percebida, mas sem sua aplicação. Talvez o obstáculo a essa utilização, como já mencionado, seja a concepção macroeconômica dos conceitos que não permitiria a utilização específica, muito embora experimentações pudessem ser benéficas para a evolução do debate.

A leitura da revisão bibliográfica e a complementação com elementos das perspectivas teóricas permitiu evidenciar alguns temas que, se aprofundados com relação ao debate sobre os instrumentos, podem complementar as discussões. Os assuntos são verificados nos trabalhos de referência, mas os temas tratados não dão a devida atenção a essas alternativas. A apresentação das lacunas e a breve discussão, embora os objetivos deste trabalho não tenham permitido maior aprofundamento, procura lançar luz a elementos novos.

A apresentação do conjunto reunido - o compêndio dos principais trabalhos sobre os instrumentos abordados, juntamente com uma discussão sintética das perspectivas econômicas e uma breve apresentação de algumas lacunas - apresenta um estado da arte do conhecimento sobre os instrumentos da outorga Onerosa do Direito de Construir e da Operação Urbana Consorciada. Uma das lacunas deste trabalho, no entanto, é a ausência de aprofundamento sobre as influências teóricas citadas pelos próprios autores, que poderiam ter sido levantadas em entrevistas, bem como a leitura de trabalhos adicionais sobre outros temas para compor uma compilação semiótica. O aprofundamento dos debates teóricos também

não pôde ser realizado devido ao formato de abordagem adotado, no qual se privilegiou apresentar alguns temas relevantes que interessam às análises dos instrumentos.

As limitações impostas, desse modo, conduziram a este embrião que não pretende esgotar o assunto. A contribuição deste trabalho procura ser o de reunir os principais trabalhos existentes sobre os instrumentos da OODC e das OUCs juntamente com as perspectivas teóricas mais evidentes e algumas lacunas cujo estudo aprofundado contribuiria para um melhor entendimento sobre a regulamentação e seu impacto no processo urbano. Essa base pode auxiliar novos elementos e elucidar novas direções, como o preenchimento das lacunas ou na utilização de perspectivas teóricas alternativas para apontar novos problemas e explicações sobre o processo de formulação de políticas públicas urbanas.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, P. **A Cidade Caleidoscópica: Coordenação Espacial e Convenção Urbana**, uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

ALONSO, W. **Location and land Use: toward a general theory of land rent**. Cambridge: Harvard university Press, 1964.

AMBROSIS, C. D. O Humanismo Prevaleceu. **CJ Arquitetura: revista de arquitetura, planejamento e construção**, Rio de Janeiro, n. 13, p. 78-80, 1976.

_____. Recuperação da Valorização Imobiliária decorrente da Urbanização. In: CEPAM **O Município no Século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1999. p. 275-285.

ARANTES, P. F. Em Busca do Urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970. **Novos Estudos**, Março 2009. 103-127.

ARNOTT, R. Does the Henry George Theorem Provide a Practical Guide to Optimal City Size? **The American Journal of Economics and Sociology**, 63, n. 5, Nov. 2004. 1057-1090.

AZEVEDO NETTO, D. T. A Eliminação do Imposto Predial. **CJ Arquitetura: revista de arquitetura, planejamento e construção**, Rio de Janeiro, n. 16, p. 39-41, 1977a.

_____. Experiências Similares ao Solo Criado. **CJ Arquitetura: revista de arquitetura, planejamento e construção**, Rio de Janeiro, n. 16, p. 44-54, 1977b.

_____. **O Jogo das Interligadas: uma política pública em avaliação: a lei 10.209/86 do Município de São Paulo 1986-1993**. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1994.

_____. Problemas e Desafios do Controle do Uso do Solo. In: _____ **O Município no Século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Cepam, 1999. p. 257-274.

AZEVEDO NETTO, D. T. et al. O "Solo Criado". **CJ Arquitetura: revista de arquitetura, planejamento e construção**, Rio De Janeiro, n. 16, p. 9-11, 1977.

AZEVEDO, E. D. Vancouver e as Regiões Metropolitanas. **CJ Arquitetura: revista de arquitetura, planejamento e construção**, Rio de Janeiro, n. 13, p. 100-101, 1976.

BASSUL, J. R. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. C. **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, 2012. p. 71-90.

BERTAUD, A.; BRUECKNER, J. K. Analyzing Building-Height Restrictions: predicted impacts, welfare costs and a case study of Bangalore, India. **Policy Research Working Paper**, Abr 2004.

BERTAUD, A.; RENAUD, B. **Cities Without Land Markets: Location and Land Use in the Socialist City**. The World Bank. Washington. 1995.

BIDERMAN, C. Informality in Brazil: Does Urban Land Use and Building Regulation Matter? **Lincoln Institute of Land Policy Working Paper**, Cambridge, 2008.

BIDERMAN, C.; SANDRONI, P. **Avaliação do Impacto das Grandes Intervenções Urbanas nos preços dos Imóveis do Entorno: O Caso da Operação Urbana Consorciada Faria Lima**. XXVIII EnANPAD. Brasília: [s.n.]. 2005.

BOCKMAN, J. **Markets in the Name of Socialism: the left wing origins of neoliberalism**. Stanford: Stanford University Press, 2011.

BÖHM-BAWERK, E. V. **Karl Marx and the Close of his System**. Nova York: H. Wolff, 1949.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: guia para implantação pelos municípios e cidadãos, Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. 2ª. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BROMLEY, D. Property Relations and Economic Development: The Other Land Reform. **World Development**, 17, n. 6, 1989. 867-877.

_____. The ideology of Efficiency: Searching for a Theory of Policy Analysis. **JOURNAL OF ENVIRONMENTAL ECONOMICS AND MANAGEMENT**, 19, 1990. 86-107.

_____. Property Rights: Locke, Kant, Peirce and the logic of volitional pragmatism. In: JACOBS, H. M. **Private Property in the 21st Century**. Cheltenham U.K.: Elgar, 2004.

BROWN, J.; SMOLKA, M. O. Capturing Public Value from Public Investments. In: BROWN, H. J. **Land Use and Taxation: applying the insights of Henry George**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 1997. p. 17-32.

BRUECKNER, J. K. **Lectures on Urban Economics**. Cambridge: The MIT Press, 2011.

BRYAN, D. Natural and Improved Land in Marx's Theory of Rent. **Land Economics**, Madison, v. 66, nº 2, p. 176-181, May 1990.

CAMPOS FILHO, C. M. Sem Novidades, mas Útil. **CJ Arquitetura: revista de arquitetura, planejamento e construção**, Rio de Janeiro, n. 13, p. 96-98, 1976.

_____. Argumentos em Favor do Solo Criado. **CJ Arquitetura: revista de arquitetura, construção e planejamento**, Rio de Janeiro, n. 16, p. 78-81, 1977.

_____. **Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos**. São paulo: Studio Nobel, 1989.

_____. Encontro de Cultura e Sustentabilidade. **Palestra: Fundação Tide Setúbal**, São Paulo, Maio 2011a. disponível em: <http://goo.gl/pC9S9p> - acesso em 19/11/2015.

_____. Outorga Onerosa: a necessidade de uma definição mais correta e precisa no noticiário da imprensa, para não desmoralizá-la. **Correspondência ao Jornal O Estado de São Paulo**, São Paulo, 21 Set. 2011b. disponível em: <http://goo.gl/EIDGKB> - acesso em 20/11/2015.

CARDOSO, A. et al. Operações Interligadas no Rio de Janeiro. In: ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R. **Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social**. São Paulo: Publicações Polis, 1997. Cap. 4, p. 57-71.

CARDOSO, A. L. Reforma Urbana e Planos Diretores: avaliação da experiência recente. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, Ano XI, n. 1 e 2, 1997. 79-111.

CARDOSO, I. C. O papel da Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio de Janeiro na estruturação do espaço urbano: uma “máquina de crescimento urbano”? **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, Ano XVI, n. 29, 2013. 69-100.

CARVALHO MANGE, E. R. D. O Solo não é a Terra. **CJ Arquitetura: revista de arquitetura, planejamento e construção**, Rio de Janeiro, n. 16, p. 74-77, 1977.

CASTRO, L. G. R. D. **Operações Urbanas em São Paulo**: interesse público ou construção especulativa do lugar [tese]. São Paulo: FAUUSP, 2006. 395p. p.

CIDADES. **Acesso à Terra Urbanizada**: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

_____. **Operações urbanas**: anais do seminário Brasil - França. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

CINTRA, M. PT, o Partido que Copia. **Jornal Folha de São Paulo: caderno opinião econômica**, São Paulo, p. disponível em <http://goo.gl/zX6ust>, acesso em 17/10/2015, 15 Dez 2003.

_____. CEPAC, PPP e Investimento Público. **Jornal do IE**, 01 out. 2004.

CJ ARQUITETURA. **Revista de Arquitetura, Planejamento e Construção**. 16. ed. Rio de Janeiro: FC Editora, 1977.

CNPU. Anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano. **CJ Arquitetura: revista de arquitetura, planejamento e construção**, Rio de Janeiro, v. 16, p. 26-33, 1977.

COASE, R. The Problem of Social Cost. **The Journal of Law and Economics**, III, Out. 1960. 1-44.

COHEN, G. A. Resposta ao Artigo "Marxismo, Funcionalismo e Teoria dos Jogos", de Jon Elster. **Lua Nova**, São Paulo, Maio 1990. 179-195.

COLANDER, D. From Muddling through to the Economics of Control: Views of Applied Policy from J. N. Keynes to Abba Lerner. **Middlebury College Economics - Discussion Paper**, Middlebury, n. 05-33, Out. 2005. 277-291.

COLE, G. D. H. **What Marx Really Meant**. Nova York: Alfred A. Knoff, 1934.

CONTADOR, J. C. Um Modelo para Propiciar equilíbrio Urbano. **CJ Arquitetura: revista de arquitetura, planejamento e construção**, Rio de Janeiro, v. 16, p. 82-89, 1977.

CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. **Outorga Onerosa do Direito de Construir no Brasil: entre a regulação e a arrecadação**. Universidade São Judas Tadeu. São Paulo. 2006. Disponível em.

DAVIES, S. Laissez-Faire Urban Planning. In: BEITO, D.; GORDON, P.; TABARROK, A. **The Voluntary City: choice, community and civil society**. [S.l.]: The Independent Institute, 2002. p. 18-46.

DEÁK, C. **Rent Theory and the Price of Urban Land: spatial organization in a capitalist economy**. tese de doutorado. ed. Cambridge: [s.n.], 1985.

DOEBELE, W. A. Land Use and Taxation Issues in Developing Countries. In: BROWN, H. J. **Land Use Taxation: applying the insight of Henry George**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 1997. p. 57-102.

DOSI, G.; NELSON, R. R. An Introduction to Evolutionary Theories in Economics. **Journal of Evolutionary Economics**, 4, 1994. 153-172.

DWYER, T. M. Henry George's Thought in Relation to Modern Economics. **American Journal of Economics and Sociology**, 41, n. 4, Out 1982. 363-373.

ELLICKSON, R. C. The Irony of the Inclusionary Zoning. **Southern California Law Review**, 54, 1981. 1167-1216.

ELSTER, J. Marxismo, Funcionalismo e Teoria dos Jogos: argumentos em favor do individualismo metodológico. **Lua Nova**, São Paulo, n. 17, p. 163-204, Junho 1989.

FAGUNDES, M. S. Aspectos Jurídicos do Solo Criado. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 129:1-10, jul/set 1977.

FERNANDES, N. N. Sentido Espacial da Renda da Terra e Espaço Urbano. In: MOREYRA, R. **Geografia - Teoria e Crítica: o saber posto em questão**. Petrópolis: Vozes, 1982. p. 152-178.

FERREIRA JUNIOR, L. D. M. J. Solo Criado. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 33, p. 82-91, 1978.

FETTER, F. A. **Capital, Interest and Rent: Essays in the Theory of Distribution**. Kansas City: Sheed Andrews and Mcmeel, 1977.

FIX, M. **Parceiros da Exclusão: duas histórias da construção de uma nova cidade em São Paulo**. São Paulo: BoiTempo, 2001a.

_____. A Fórmula Mágica da Parceria Público-Privada: operações urbanas em São Paulo. **Cadernos de Urbanismo**, Rio de Janeiro, n. 3, 2001b.

_____. Uma Ponte para a Especulação: ou a arte da renda na montagem da 'cidade global'. **Caderno CRH**, Salvador, 22, n. 55, jan/abr 2009. 41-64.

FOLDVARY, F. E. The Business Cycle: a georgist-austrian synthesis. **American Journal of Economics and Sociology**, 56, n. 4, Out. 1997. 521-541.

_____. Comments on "Echoes of Henry George in Modern Analysis". **The American Journal of Economics and Sociology**, 63, n. 5, Nov 2004. 1139-1147.

_____. Geo-Rent: A Plea to Public Economists. **Econ Journal Watch**, 2, n. 1, Abr. 2005. 106-132.

_____. Heath: Estranged Georgist. **American Journal of Economics and Sociology**.

FUPAM. **Montagem e avaliação de um Cenário Equilibrado para o Desenvolvimento Urbano de São Paulo através de uma estratégia combinada de transporte e uso do solo**. Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos – STM / Coordenadoria de Planejamento e Gestão – CPG. São Paulo. 2009.

FURTADO, F. Instrumentos para a Recuperação de Mais-Valias na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidade na interpretação. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, Jan-Dez. 1997. 163-205.

_____. Rethinking Value Capture Policies for Latin America. **Land Lines**, may 2000. 8-10.

FURTADO, F. Recuperação de Mais-Valias Fundiárias Urbanas: reunindo os conceitos envolvidos. In: SANTORO, P., et al. **Gestão Social da Valorização da Terra**. São Paulo: Instituto Polis, 2005. p. 53-72.

FURTADO, F. et al. **Outorga Onerosa do Direito de Construir**: panorama e avaliação de experiências municipais. XII Encontro da associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Belém: [s.n.]. 2007.

FURTADO, F.; BIASOTTO, R.; MALERONKA, C. **Outorga Onerosa do Direito de Construir**: caderno técnico de regulamentação e implementação. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

FURTADO, F.; JORGENSEN, P. Land Markets in Brazil: Capturing Land Value to Finance Infrastructure Improvement. In: _____ **Brazil. Inputs for a Strategy for Cities**: A Contribution with a Focus on Cities and Municipalities. [S.l.]: [s.n.], v. II, 2006. Cap. 8, p. 168-215.

GAFFNEY, M. **Land Speculation as an Obstacle to Ideal Allocation of Land**: PhD dissertation. Berkeley: University of California Berkeley, 1956.

_____. Adequacy of Land as a Tax Base. In: HOLLAND, D. **The Assessment of Land Value**. Madison: University of Wisconsin Press, 1970. p. 157-212.

_____. Land Rent Taxation and Public Policy: the sources, nature and functions of urban land rent. **The American Journal of Economics and Sociology**, 3, Jul 1972. 241-58.

GAIARSA, C. M. **Financiamento da Infraestrutura Urbana com Base na Valorização Imobiliária**: um estudo comparado de mecanismos de quatro países. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2010.

GALVÃO, O. Externalidades e Desenvolvimento Urbano: reflexões a partir do estatuto da cidade. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, 7, n. 2, 2005. 27-45.

GEORGE, H. **Progress and Poverty**: the remedy. New York: Kingsport Press, 1935.

_____. **The Irish Land Question**. [S.l.]: Edição Digital, 2002. disponível em: <http://goo.gl/x0JGUo> p.

_____. **A Perplexed Philosopher**. [S.l.]: Edição digital, 2006. disponível em: <https://goo.gl/e40tMA> p.

GERMANOS, P. A. J. A Visão das Empresas Construtoras. **CJ Arquitetura: revista de arquitetura, planejamento e construção**, Rio de Janeiro, n. 16, p. 102-103, 1977.

GLAESER, E. L. **Os Centros Urbanos**: a maior invenção da humanidade: como as cidades nos tornam mais ricos, inteligentes, saudáveis e felizes. Tradução de Leonardo Abramowicz. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GOMES, A. E.; MACIEL, V. F.; KUWAHARA, M. Y. **Determinantes dos Preços de Imóveis Residenciais Verticais no Município de São Paulo**. 40 Encontro Nacional de Economia da ANPEC. Porto de Galinhas: ANPEC. 2012.

GORENDER, J. Apresentação d'O Capital: crítica da economia política, volume I, livro primeiro, tomo 1. In: MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política, volume I, primeiro livro. São Paulo: Editora Nova Cultural, v. I, 1996. p. 5-70.

GOTTDIENER, M. **A Produção Social do Espaço Urbano**. São Paulo: Edusp, 1993.

GRAU, E. **Emendas ao Projeto d Lei sobre o Plano Diretor**. São Paulo: Faculdade de Direito - USP, 1990.

GRAY, A. **The Socialist Tradition**: Moses to Lenin. Londres: The Ballantyne Press, 1946.

GRAZIA, G. D. Estatuto da Cidade: uma longa história com derrotas e vitórias. In: OSÓRIO, L. M. **Estatuto da Cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

GRECO FILHO, V. Sobre a Constitucionalidade do Solo Criado. **CJ Arquitetura: revista de arquitetura, planejamento e construção**, Rio de Janeiro, n. 16, p. 99-101, 1977.

HABITAT I. Recomendações para a Ação Nacional. **CJ Arquitetura: revista de arquitetura, planejamento e construção**, Rio de Janeiro, 1976.

HARVEY, D. **The Limits to Capital**. Oxford: Basil Blackwell, 1984.

- _____. **Social Justice and the City**. Oxford: Basil Blackwell, 1988.
- HAYEK, F. **The Counter-Revolution of Science**: studies on the abuse of reason. Glencoe, Illinois: The Free Press, 1952.
- HERBERT, A. In: LEVY, J. H. **A Symposium on the Land Question**. Londres: T. Fisher Unwin, 1890. p. 1-8.
- HILFERDING, R. Böhm-Bawerk's Criticism of Marx. In: BÖHM-BAWERK, E. V. **Karl Marx and the Close of his System**. Nova York: H. Wolff, 1949. p. 119-196.
- HODGSKIN, T. Review of Herbert Spencer's Social Statics. **The Economist**, v. IX, n. 389, p. 149-151, Fev. 1851.
- HODGSON, G. M. The Ubiquity of Habits and Rules. **Cambridge Journal of Economic**, 1997. 21.
- _____. Socialism Against Markets? A Critique of two recent proposals. **Economy and Society**, v. 27, n. 4, p. 407-433, November 1998.
- _____. **Economics and Utopia**: why the learning economy is not the end of history. Nova York: Taylor and Francis, 2001.
- HOLCOMBE, R. G. Echoes of Henry George in Modern Analysis: a comment on three applications. **The American Journal of Economics and Sociology**, 63, n. 5, Nov. 2004. 1131-1138.
- HORI, J. Efeitos Econômicos da Implantação do Solo Criado. **CJ Arquitetura: revista de arquitetura, planejamento e construção**, Rio de Janeiro, n. 16, p. 60-73, 1977.
- HURD, R. M. **Principles of City Land Values**. Nova York: The Record and Guide, 1903.
- IBGE. **Sinótese do Censo Demográfico de 2010**: 1.8 - população segundo grandes regiões, as unidades da federação e situação do domicílio - 1960/2010. disponível em: <http://goo.gl/l80y6z>. Acesso em primeiro de Novembro de 2013: [s.n.]. 2010.
- INGRAM, G. K. **Residential Location and Urban**. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1977.
- JORGENSEN, P. O Mercado Imobiliário e a Formação dos Preços do Solo. In: CARVALHO, C. S.; GOUVÊA, D.; BALBIM, R. **Acesso à Terra Urbanizada**: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena. Florianópolis, UFSC: Brasília: Ministério das Cidades, 2008. p. 53-74.
- KIRZNER, I. M. **Competição e Atividade Empresarial**. 2ª. ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2012.
- LANDRETH, H.; COLANDER, D. **The History of Economic Thought**. 4ª. ed. Boston: Houghton Mifflin Company, 2002.
- LANGE, O. On the Economic Theory of Socialism: Part One. **The Review of Economic Studies**, 4, n. 1, Out. 1936. 53-71.

LANGE, O.; TAYLOR, F. M. **On The Economic Theory of Socialism**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1938.

LARSON, B.; BROMLEY, D. Property Rights, Externalities and Resource Degradation: locating the tragedy. **Journal of Development Economics**, 33, 1990. 235-262.

LEAL, J. A. A. Crédito, Preço da Terra e Atividade Imobiliária Urbana. **IPPUR**, Rio de Janeiro, Ano VI, n. 1, Dez. 1992. 29-40.

LEFÉBVRE, H. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LEFÈVRE, R. B. Notas sobre o Papel dos Preços de Terrenos em Negócios Imobiliários de Apartamentos e Escritórios na Cidade de São Paulo. In: MARICATO, E. (). **A produção Capitalista da Casa e da Cidade no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1982. p. 95-116.

LERMAN, B. Mandatory Inclusionary Zoning--The Answer to Affordable Housing Problem. **Boston College Environmental Affairs Law Review**, Boston, 33, n. 2, 2006. 383-416.

LIRA, R. P. O Uso do Solo Urbano e seu Controle: alguns aspectos do projeto de lei federal 775/83. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 154-182, out./dez. 1983.

LOCKE, J. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. [S.l.]: Editora Vozes.

MALERONKA, C. **Projeto e Gestão na Metrópole Contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento 'operação urbana consorciada' à luz da experiência paulistana**. Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo. 2010.

MANDEL, E. Introduction to Volume I. In: MARX, K. **Capital**. Londres: Penguin Books, 1976. p. 11-86.

_____. **An Introduction to Marxist Economic Theory**. Chippendale, Australia: Resistance Books, 2002.

MARCONI, M. D. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARICATO, E. **A Produção Capitalista da Casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. 2ª. ed. São Paulo: Alfa Omega, 1982.

MARICATO, E.; WHITAKER FERREIRA, J. S. OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, L. M. (Org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre/São Paulo: [s.n.], 2002. p. 215-250.

MARX, K. **Theories of Surplus Value**. eBook. ed. Moscou: Progress Publishers, 1968. fonte: <http://digamo.free.fr/tpv.pdf>.

_____. Marx to Friedrich Adolph Sorge, 20 de Junho de 1881. **Additional text from Karl Marx and Frederick Engels, Selected Correspondence**, Moscou, p. disponível em: <https://goo.gl/m4o3Cw>; acesso em 12/11/2015, 1975.

_____. **Capital: A Critique of Political Economy**. Tradução de David Fernbach. London: Penguin Books, v. III, 1991.

_____. **O Capital: Crítica da Economia Política**. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, v. I - tomo I, 1996a.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto Comunista**. [S.l.]: Instituto José Luiz e Rosa Sundermann, 2003.

MATTICK, P. **Crítica de la Teoría Económica Contemporánea**. Cidade do México: Ediciones Era, 1980.

MILLS, E. S. A Thematic History of Urban Economics Analysis. **Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs**, Washington, D. C., 2000. 1-52.

MONTANDON, D. T. Estudo da Operação Urbana Faria Lima: avaliação crítica e novos rumos. **XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**, Belém, 21 a 25 Mai 2007.

_____. **Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios**. Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: USP. 2009.

MOREIRA, A. C. M. L. O Entesouramento em Terrenos Urbanos. **CJ Arquitetura: revista de arquitetura, planejamento e construção**, Rio de Janeiro, v. 16, p. 104-105, 1977.

MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. **Public Finance in Theory and Practice**. 3ª. ed. Nova York: McGraw-Hill Kogakucha, 1980.

MUTH, R. The Distribution of Population within Urban Areas. In: FERBER, R. **Determinants of Investment Behavior**. New York: National Bureau of Economic Research, 1967. p. 271-99.

NETO, P. N.; MOREIRA, T. A. Operação Urbana Consorciada Linha Verde: limites e oportunidades à luz da gestão social da valorização da terra. **Caderno Metrôpoles**, São Paulo, 15, n. 30, jun/dez 2013. 583-603.

NOBRE, E. A. C. Novos Instrumentos Urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades. **II Seminário Internacional da LARES**, São Paulo, 2004.

_____. Quem Ganha e Quem Perde com os Grandes Projetos? avaliação da operação urbana consorciada água espreada em São Paulo. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, 23, n. 1, jan./jun. 2009. 203-219.

_____. Do Solo Criado à Outorga Onerosa do Direito de Construir: a experiência do Município de São Paulo na aplicação de instrumentos de recuperação de valorização fundiária. **XVI Enanpur: espaço, planejamento e insurgências**, Belo Horizonte, 2015.

NOZICK, R. **Anarchy, State and Utopia**. Oxford: Blackwell Publishers, 1974.

OSTERFELD, D. Marxism, Method and Mercantilism. **Requiem for Marx**, Auburn, p. 125-188, 1993.

POWELL, B.; STRINGHAM, E. The Economics of Inclusionary Zoning Reclaimed: how effective are price controls? **Florida State University Law Review**, 33, 2005. 471-499.

PRZEWORSKY, A. **Estado e Economia no Capitalismo**. Tradução de Angelina Figueiredo e Pedro Zahluth. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

QUEIROZ RIBEIRO, L. C. de. Notas sobre a Renda da Terra Urbana. **Cadernos PUR/UFRJ**, Rio de Janeiro, Ano I, n. 1, Jan./Abr. 1986. 43-66.

_____. **Dos Cortiços aos Condomínios Fechados**: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

QUEIROZ RIBEIRO, L. C. de; CARDOSO, A. O Solo Criado como Instrumento de Reforma Urbana: uma avaliação do seu impacto na dinâmica urbana. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 370-381, 1992.

RAMIREZ, M. D. Marx's Theory of Ground Rent: a critical assessment. **Contributions to Political Economy**, Cambridge, v. 28, p. 71-91, 2009.

REZENDE, V. F. et al. A Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Solo Criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, 2009. 51-71.

_____. Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC. **Revista de Direito da Cidade**, v. 3, n. 2, p. 156-205, 2011.

RICARDO, D. **On Principles of Political Economy and Taxation**. Ontario: Batoche Books, 2001.

ROBINSON, J. **An Essay on Marxian Economics**. 2ª. ed. London: MacMillan Press, 1966.

ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R. **Regulação Urbanística no Brasil**: conquistas e desafios de um modelo em construção. Anais do Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social. Campinas: PUCAMPINAS. 2000.

ROMANOWSKI, J. P.; ENS, R. T. As Pesquisas denominadas do tipo "Estado da Arte" em Educação. **Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 6, n. 19, set/dez 2006. 37-50.

ROTHBARD, M. N. **Man, Economy and the State**: a treatise on economic principles. 2ª. ed. Auburn: Ludwig von Mises Institute, 2009.

_____. **Economic Controversies**. Auburn: Ludwig von Mises Institute, 2011.

RUBIN, I. I. **A Teoria Marxista do Valor**. São Paulo: Editora Polis, 1987.

SANDRONI, P. **O que é a mais-valia**. 13ª. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

_____. **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Editora Best Seller, 1999.

_____. Plusvalias Urbanas en Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de São Paulo. In: SMOLKA, M.; FURTADO, F. **Recuperación de Plusvalias en America Latina: alternativas para el desarrollo urbano**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2001. p. 37-70.

_____. O Cepac (Certificado de Potencial Adicional de Construção) como Instrumento de Captação de Mais-valias Urbanas e Financiamento de Grandes Projetos Urbanos. In: CIDADES, M. D. **Operações Urbanas: Anais do Seminário Brasil - França**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p. 135-170.

_____. A New Financial Instrument of Value Capture in São Paulo: Certificates of Additional Construction Potential. In: INGRAM, G.; HONG, Y.-H. **Municipal Revenues and Land Policies**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2010. p. 218-240.

_____. **Captura de Mais-Valias Urbanas em São Paulo através do Binômio Solo Criado/Outorga Onerosa: análise do impacto do coeficiente de aproveitamento único como instrumento do plano diretor de 2002**. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 2010.

_____. **Plusvalía urbana, fuente de financiamiento de infraestructura: la experiencia de Brasil y Colombia**. 1ª edição. ed. Buenos Aires: FODECO, 2013.

SANTORO, P. et al. **Gestão Social da Valorização da Terra**. São Paulo: Instituto Polis, 2005.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. A Proposta de São Bernardo do Campo. **CJ Arquitetura: revista de arquitetura, planejamento e construção**, Rio de Janeiro, n. 16, p. 22, 1977.

SÃO PAULO. A Segunda Proposta de São Paulo. **CJ Arquitetura: revista de arquitetura, planejamento e construção**, Rio de Janeiro, n. 16, p. 18-19, 1977.

SCHUMPETER, J. A. **History of Economic Analysis**. ebook: Taylor & Francis e-Library, 2006.

SCHWARTZ, H. L. et al. **Is Inclusionary Zoning Inclusionary? a guide for practitioners**. RAND Corporation: Environment, Energy, and Economic Development. Santa Mônica. 2012.

SELIGMAN, E. R. A. **The Shifting and Incidence of Taxation**. 5ª. ed. Nova York: Columbia University Press, 1927.

SERRA, G. **Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo: guia prático para o trabalho de pesquisadores em pós-graduação**. São Paulo: Edusp/Mandarim, 2006.

SERRA, R. V. **O Índice Único de Aproveitamento do Terreno como Parâmetro do Solo Criado:** impropriedades para o caso brasileiro. Anais do VI Encontro Nacional da ANPUR (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional), Brasília. Rio de Janeiro: ANPUR. 1995. p. 211-22.

SETÚBAL, O. Uma Política para a Utilização do Solo Urbano. **CJ Arquitetura: revista de arquitetura, planejamento e construção**, Rio de Janeiro, v. 16, p. 12-19, 1977.

SIMON, H. A. **Rational Decision-Making in Business:** Nobel Memorial Lecture. Pittsburgh: Carnegie-Mellon University, 1978.

SINGER, P. O Uso do Solo Urbano na Economia Capitalista. In: MARICATO, E. **A Produção Capitalista da Casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. 2ª. ed. São Paulo: Alfa-ômega, 1982. p. 21-70.

SMITH, A. **A Riqueza das Nações:** investigação sobre sua natureza e suas causas. Tradução de João Luiz Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, v. I, 1996a.

SMOLKA, M. O. Problematizando a Intervenção Urbana: falácias, desafios e constrangimentos. **Cadernos Ippur/UFRJ**, ano VIII, n. 1, Abr. 1994. 29-42.

_____. **Implementing Value Capture in Latin America:** policies and tools for urban development. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

SOARES, M. B.; MACIEL, F. **Alfabetização - Série Estado do Conhecimento**. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. Brasília. 2000.

SOMEKH, N. Plano Diretor de São Paulo: uma aplicação das propostas de solo criado. In: QUEIROZ RIBEIRO, L. C. D.; LAGO, L. C. D. **Acumulação Urbana e a Cidade**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1992. p. 255-60.

SOMEKH, N.; ALVIM, A.; ZIONI, S. **Instrumentos Urbanísticos de Gestão Social da Valorização da Terra: panorama nacional**. Instituto Polis. São Paulo. 2005.

SOTO, J. H. de. **The Theory of Dynamic Efficiency**. Nova York: Routledge, 2009.

_____. **Socialismo, Cálculo Econômico e Função Empresarial**. 1ª. ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2013.

SOUZA, M. L. D. **Mudar a Cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SPENCER, H. **Social Statics:** or the conditions essential to human happiness specified and the first of them developed. Londres: John Chapman, 1851.

STAMP, J. C. The Meaning of "Unearned Income". **The Economic Journal**, 25, n. 98, Jun 1915. 165-174.

STIGLITZ, J. Market Socialism and Neoclassical Economics. In: BARDHAN, P.; ROEMER, J. **Market Socialism:** the current debate. Oxford: Oxford University Press, 1993. p. 21-41.

THORNTON, M. Skcrapers and Business Cycles. **The Quarterly Journal of Austrian Economics**, 8, n. 1, Primavera de 2005. 51-74.

TOPALOV, C. Análise do Ciclo de Reprodução do Capital Investido na Produção da Indústria da Construção Civil. In: FORTI, R. (.). **Marxismo e Urbanismo Capitalista**. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1979. p. 53-80.

VATN, A.; BROMLEY, D. Externalities – A Market Model Failure. **Environmental and Resource Economics**, 9, 1997. 135-151.

VENTURA, C. D. C. Operações Interligadas: uma nova forma de gestão do uso do solo. **Anais do Encontro nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**, Recife, 1997. 236-251.

VILLAÇA, F. Dilemas do Plano Diretor. In: CEPAM **O Município no Século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1999. p. 237-247.

_____. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. 2ª. ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

WALTERS, L. C. Land Value Capture in Policy and Practice. **Journal of Property Tax Assessment & Administration**, 10, n. 2, 2013. 5-22.

WIENER, R. et al. **Inclusionary Housing in California: 30 years of innovation**. Sacramento: [s.n.], 2003.

WIESER, F. F. V. The Theory of Urban Ground Rent. In: SOMMER, L. **Essays in European Economic Thought**. New York: D. Van Nostrand Company, 1960.

WILDERODE, D. Operações Interligadas: engessando a perna de pau. In: ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R. **Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social**. São Paulo: Instituto Polis, 1997. p. 43-55.